Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwic... Preussens ...

Ernst von Meier

1.80

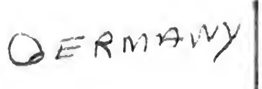
Bd. June 1932



HARVARD LAW LIBRARY

Received JAN 13 1931

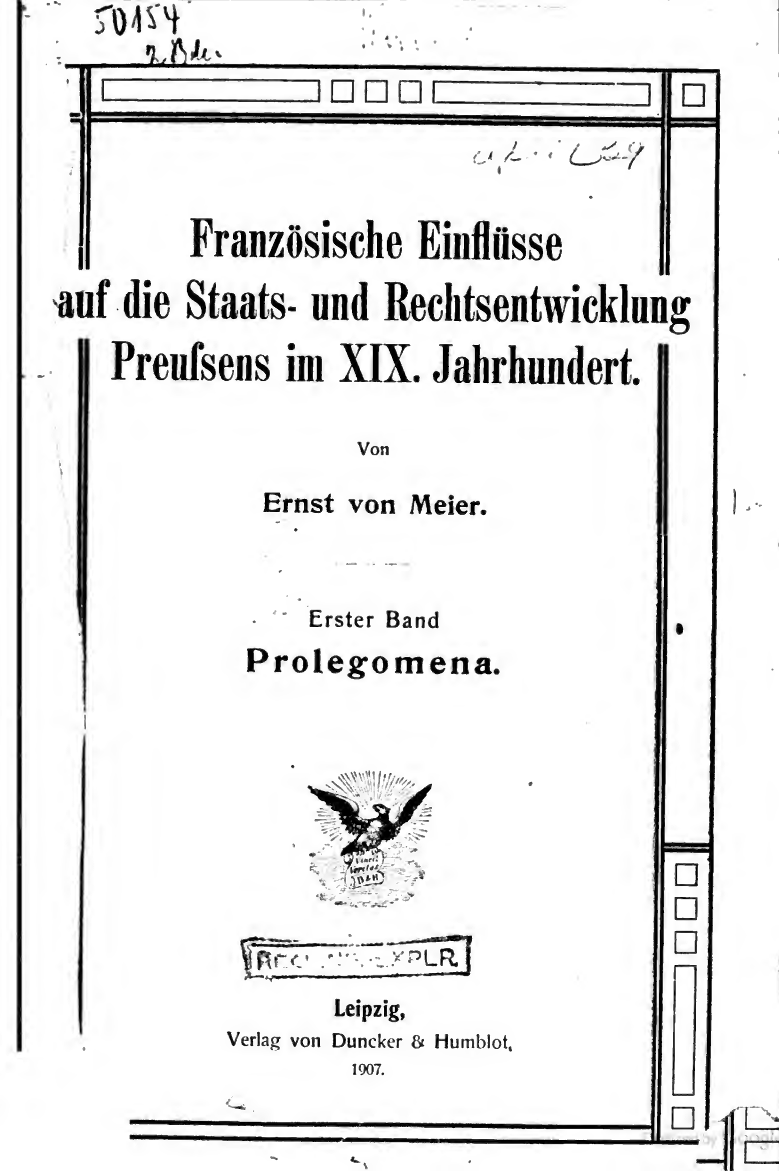
Digitized by Google



Digitized by Google

Digitized by Google

50154
2 Bde.



Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preufsens im XIX. Jahrhundert.

Von

Ernst von Meier.

Erster Band

Prolegomena.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Französische Einflüsse
auf die Staats- und Rechtsentwicklung
Preußens im XIX. Jahrhundert.

Erster Band.

Digitized by Google

Von demselben Verfasser sind
früher erschienen:

Über den Abschluß von Staatsverträgen. 1874.

Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg. 1881.

Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 1680—1866.

Erster Band: Die Verfassungsgeschichte. 1898.

Zweiter Band: Die Verwaltungsgeschichte. 1899.

Digitized by Google

Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preufsens im XIX. Jahrhundert.

Von

Ernst von Meier.

Erster Band.

Prolegomena.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Digitized by Google

For IX
F 511 f

Alle Rechte vorbehalten.

1/13/31

JAN 13 1931

Digitized by Google

Vorwort.

Als „Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg" im Jahre 1881 erschien, war im Vorworte gesagt, es sei der Versuchung widerstanden, die spätere Entwicklung unmittelbar anzuknüpfen, weil dafür wieder archivalische Forschungen und eingehendes rechtspolitisches Studium sich als notwendig herausgestellt hätten; es sei das eine Aufgabe für sich. Es war schon damals auf die Bedeutung der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 und auf den großen Einfluß hingewiesen, der infolge des Jahres 1848 durch die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 und durch die gleichzeitige Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung von der Rheinprovinz her auf den ganzen preußischen Staat ausgeübt worden sei.

Das Buch, welches jetzt erscheint, sollte ursprünglich den Titel führen „Die Einordnung der Rheinprovinz in den preußischen Staat". Und davon wird auch im Rahmen dieses Buches ausführlich die Rede sein, aber erst im dritten Bande. Denn da es sich bei den rheinischen Einrichtungen um französische Rechtsnormen handelt, war es notwendig, auf diese selbst, und da das napoleonische Verfassungs- und Verwaltungsrecht großenteils Revolutionsrecht ist, auf das in der Revolution Geschaffene selbst zurückzugehen. Um so mehr, als oft behauptet ist, daß all unser heutiges öffentliches Recht, daß insbesondere alle unsere Freiheitsrechte aus der französischen Revolution her-

Digitized by Google

stammten. Weil aber die Literatur über die französische Revolution sich in der Hauptsache auf die Darstellung von Ereignissen und von Persönlichkeiten beschränkt und erst in neuerer Zeit auf die Darstellung der Institutionen ausgedehnt ist, und selbst die ausgezeichneten Werke von Taine, Aulard und Jaurès sich mehr auf die eigentliche Verfassung beschränken, während bei dieser Untersuchung auch Verwaltungsrecht, Strafrecht, Zivilprozeß und Strafprozeß in Frage kommen, so blieb nichts anderes übrig, als auf die Quellen selbst zurückzugehen. Da es sich aber nicht um ein Kompendium des Rechtszustandes der französischen Revolution und des ersten Kaiserreichs handelt, so ist in diesem ersten Bande keineswegs alles darauf Bezügliche enthalten, indem es methodisch richtiger zu sein schien, da, wo die Frage der Nachahmung besonders brennend ist, die beiderseitigen Rechtsnormen sich direkt gegenüberzustellen, sie gleichsam miteinander zu konfrontieren. Den Einrichtungen der Revolution und des Napoleonismus sind die des Königreichs Westfalen angereiht. Den Schluß bildet die Aufnahme, welche die französische Revolution in der deutschen Literatur gefunden hat. Allen diesen Ausführungen voran geht die Darstellung der politischen Ideen des 17. und 18. Jahrhunderts, des Naturrechts, der Gewaltenteilung und der Lehre von Adam Smith, und wie weit diese Ideen schon vor der französischen Revolution in England und in den Vereinigten Staaten verwirklicht worden sind.

Der zweite Band unter dem Titel „Preußen und die französische Revolution“ wird im Laufe des Jahres 1907 erscheinen, der dritte „Preußen und die Rheinprovinz“ 1908.

Berlin W. 15, Kurfürstendamm 24, im Dezember 1906.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Digitized by Google

Digitized by Google

Einleitung.

Alle westeuropäischen Völker, Romanen wie Germanen, haben schon im Mittelalter eine Kultur- und Rechtsgemeinschaft gebildet. Die Kulturgemeinschaft hat fortbestanden, als das kirchliche Band gelöst war; die gemeinsame geistige Grundlage bildete nunmehr die von Italien ausgehende Wiedererweckung des klassischen Altertums. Auf dem Kontinent hat auch die Rechtsgemeinschaft fortgedauert, nicht nur auf dem Gebiete des Privat-, sondern auch des öffentlichen Rechts. Die Verwandlung des feudalen Ständestaats in den neuzeitlichen Militär- und Polizeistaat ist in allen kontinentalen Ländern im großen und ganzen gleichmäßig erfolgt; gleiche Ursachen haben gleiche Wirkungen hervorgerufen.

Man hat behauptet, daß die germanischen Völker besonders rezeptionsfähig seien.

Auf England trifft das nicht zu; auch nicht auf Skandinavien. England ist schon im Mittelalter eine Welt für sich gewesen, hat den Feudalismus nur in modifizierter Gestalt, das römische Recht gar nicht aufgenommen, Jury und Parlament beibehalten und weitergebildet, so daß hier von den Zeiten der Eroberung her eine kontinuierliche Entwicklung vorhanden ist. England hat auch von der französischen Revolution nicht das geringste bei sich eingeführt, nicht einmal die politisch neutralen Neuerungen im Münz-, Maß- und Gewichtssystem, die anderswo als notwendig im

Digitized by Google

Interesse des internationalen Verkehrs betrachtet sind, während doch der englische internationale Verkehr so gewaltig ist wie der der übrigen Welt zusammengenommen. Die Engländer haben alles Fremdartige von sich ferngehalten; sie sprechen noch heute das Lateinische so aus, wie es ihnen mundgerecht ist, wie sie englische Worte aussprechen, das Disraelische „kesai kesös bellai“ (quasi casus belli) auf dem Berliner Kongreß ist ja bekannt. Die Eigenschaft als Fremder ist in England keine Empfehlung. Am wenigsten haben sich die Engländer von Theorien imponieren lassen, auch nicht, wenn sie sich für Abstraktionen aus englischen Zuständen ausgaben. Für Montesquieu und Gneist hat sich keine Hand gerührt; beide Male hat die Entwicklung einen entgegengesetzten Weg eingeschlagen, das eine Mal zu einer Vereinigung aller Gewalten im Unterhause, das andere Mal zu einer Reform des aristokratischen Selfgovernments geführt. Im ganzen Verlauf seiner Geschichte hat sich das englische Volk von so hoher politischer Begabung erwiesen, daß es selbst Unvollkommenes besser zu handhaben verstanden hat als andere Völker noch so Vollkommenes.

Die Rezeptionsfähigkeit ist also keine allgemein germanische Eigenschaft. Sie fehlt anderseits auch den romanischen Völkern nicht, deren Staats- und Rechtswesen im letzten Grunde gerade darauf beruht, daß sie römische und germanische Rechts- und Staatsanschauungen und Einrichtungen miteinander verbunden haben.

Unter den germanischen Ländern hat sich Deutschland als vorzugsweise rezeptionsfähig gezeigt. Ob das ein Vorzug ist? Man wäre eher versucht, es einen Mangel zu nennen, einen Mangel an nationaler Energie und an staatlichem Selbstbewußtsein; ein Mangel, der durch die staat-

Digitized by Google

liche Zersplitterung veranlaßt ist, die aber selbst wieder ein Mangel an politischer Befähigung war; ein unhistorischer Zug, eine stete Bereitschaft, das angeblich Gute von überallher anzunehmen, wo es sich findet; der Deutsche hat nach Bismarcks Wort mindestens zwei ausländische Liebschaften zu gleicher Zeit.

Von Italien her hat Deutschland die italienische Jurisprudenz, das römisch-kanonische Recht herübergenommen. Von den beiden westeuropäischen Ländern, die seit dem 16. Jahrhundert in ihrer Kulturentwicklung der deutschen weit vorangekommen waren, ist aus England nur Shakespeare, übrigens erst spät, rezipiert, und dann über Hamburg einiger Komfort, beides in der Hauptsache auf Norddeutschland beschränkt; dagegen politisch unmittelbar nicht das geringste. An Neigung dazu hat es zwar nicht gefehlt. Man hat in Preußen in zwei Epochen den lebhaften Wunsch gehabt, von England zu lernen; zuerst Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts, wo Schön, Vincke und Stein dorthin ihre Studienreisen machten, und dann in den vierziger und fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts, wo Friedrich Wilhelm IV., Bunsen, Simson dafür tätig gewesen sind; aber beide Male ist nichts dabei herausgekommen; die Schuld liegt an der Undurchsichtigkeit der englischen Einrichtungen, die noch von jedem Ausländer, der sich damit befaßt hat, selbst von Montesquieu und Gneist, gründlich mißverstanden worden sind. Nur in französischem Gewande ist einiges davon auf Deutschland übertragen.

Dagegen ist die Einwirkung Frankreichs auf Deutschland von jeher sehr intensiv gewesen. Das germanische Element war in Frankreich mindestens so stark wie in England; und es sind gerade die begabtesten germanischen

Digitized by Google

Stämme, die Franken, Burgunder und Westgoten gewesen, welche sich dort seßhaft gemacht und als germanische Eroberer bis zur Revolution die Führung gehabt haben.

Als ein Motiv für seine Beschäftigung mit der französischen Geschichte hat Ranke das angeführt, daß unter den neueren Völkern keins einen mannigfaltigeren und anhaltenderen Einfluß auf die übrigen Völker geübt habe als das französische Volk. „Dann und wann sind Epochen eingetreten, in welchen die nationale Geschichte von Frankreich durch die Bedeutung dessen, was sich in ihr vollzog, und durch den Umfang der allgemeinen Einwirkung, der sich daran knüpfte, an und für sich einen universalen Charakter angenommen hat."

Von Frankreich als altem Kulturlande sind das Rittertum, der Minnesang, die Gotik, die Kreuzzüge ausgegangen. Vollends im 17. und 18. Jahrhundert war es die führende Nation, nicht nur in geistiger Beziehung, in Literatur und Kunst (Corneille, Racine, Molière, Diderot, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, die Encyklopädisten; Watteau, Pesne, Poussin; die Renaissancearchitektur), sondern auch in bezug auf den Staat und das Recht; die Franzosen besitzen in eminenter Weise eine juristische Ader, nicht nur in formaler Beziehung, wobei ihnen in der Abfassung von Erkenntnissen und Gesetzen die Sprache zu Hilfe kommt, sondern auch materiell hinsichtlich des praktischen Sinnes, der den Inhalt der Erkenntnisse und Gesetze bestimmt; auch in wissenschaftlicher Hinsicht: Savigny, der selbst von Franzosen herstammte, war in gewisser Beziehung der Schüler von Cujacius, besonders von Donellus. Vorbildlich sind sie auch dem ganzen kontinentalen Europa hinsichtlich des stehenden Heeres gewesen, welches bei ihnen zuerst ausgebildet wurde. Französisch sind noch jetzt in allen euro-

Digitized by Google

päischen Ländern, selbst in England, die Ausdrücke, welche sich auf die Gliederung des Heeres beziehen: Armeekorps, Division, Brigade, Regiment, Bataillon, Kompanie, Escadron; auch die Ausdrücke, welche die Waffengattungen bezeichnen: Infanterie, Kavallerie, Artillerie, Ingenieure, Gendarmen, Kürassiere, Dragoner; französisch die Amtsbezeichnungen General, Generalleutnant, Generalmajor, Major, Kapitän, Premierleutnant, Sekondeleutnant, Inspekteur, Kommandeur, Kommandant, Chef, Offizier, Sergeant, Korporal, Fourier; französisch auch sonstige Ausdrücke wie Garnison, Parole, Fourage; erst 1814/15 ist in Preußen nach französischer Art die Bezeichnung der Regimenter waffenweise mit Nummern eingeführt worden. In Deutschland haben nur die Ausdrücke Marschall, Rittmeister, Fähnrich, Feldwebel, Wachtmeister sich erhalten, und erst spät wurde der Kapitän durch den Hauptmann wieder verdrängt.

Was konnte dem allen in Deutschland an die Seite gesetzt werden.

Zu Anfang des 16. Jahrhunderts hatte sich die deutsche Kultur auf einer achtbaren Höhe befunden, war dann aber sehr bald in rapiden Verfall geraten, zum Teil infolge des sinkenden Wohlstandes, der mit den Entdeckungen und der Verlegung der Handelswege zusammenhängt; das 16. Jahrhundert, etwa von 1525 ab, ist das traurigste der deutschen Geschichte. Soweit geistiges Leben überhaupt noch bestand, bewegte es sich um das Jenseits, um theologische Tüfteleien. Es widerspricht der historischen Wahrheit, dem dreißigjährigen Kriege allein die Schuld all des Jammers zuzuschreiben. Dieser Verfall, der sich gleichmäßig auf die protestantischen wie auf die katholischen Gebiete Deutschlands bezog, fand zu einer Zeit statt, wo

Digitized by Google

sich einerseits in Spanien und Portugal auf katholischer, in Holland auf protestantischer Grundlage eine geistige Höchstkultur vollzog.

Wer bis zum letzten Drittel des 18. Jahrhunderts den Anschluß an die allgemeine Kultur suchte, mußte das über Frankreich bewerkstelligen. Der gebildetste Mann in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts war seiner Bildung nach ein Franzose, es war ihm keine Wahl geblieben. Das Wort Friedrichs des Großen, der geistige Zustand Deutschlands sei der französische zur Zeit Franz I., ist für seine Jugendjahre, die entscheidende Zeit seiner Entwicklung, unwiderlegbar; das Urteil in einem Briefe an d'Alembert war in etwas übertrieben; denn es hat doch Männer wie Leibniz, Schlüter, Nehring, Bach, Händel, Gluck gegeben. Auch Goethe bekannte von sich, daß er einen großen Teil seiner Bildung den Franzosen verdanke. Namentlich auf Preußen war die Kultureinwirkung Frankreichs sehr intensiv gewesen. Die Verdienste, die sich die Refugiés um die Hebung nicht nur der geistigen, sondern auch der materiellen Kultur erworben haben, können gar nicht hoch genug geschätzt werden. Ist doch Berlin um das Jahr 1700 die Hugenottenstadt genannt worden, weil damals der sechste Teil seiner Einwohner Franzosen waren. Die Berliner Akademie der Wissenschaften, die eigentlich erst durch Friedrich den Großen zur Existenz gebracht ist, hatte unter ihm ein fast ganz französisches Gepräge erhalten sowohl hinsichtlich der Sprache, in der verhandelt wurde, als auch hinsichtlich der Mitglieder, von denen 1786 nur fünf Deutsche waren.

Dagegen ist Preußen in staatlicher Hinsicht im 18. Jahrhundert seine eigenen Wege gegangen. Anklänge an Frankreich finden sich nur dann, wenn es sich um die Ver-

Digitized by Google

einheitlichung des Staates handelt; aber selbst da war es nicht sowohl eine eigentliche Nachahmung als das Ergebnis der gleichartigen Entwicklung. Friedrich Wilhelm I. hat bei seiner Organisation der Zentral- und der Provinzialbehörden kein französisches Muster vor sich gehabt. Im Gegenteil; die französischen Behörden waren schon damals bureaukratisch, die preußischen kollegialisch organisiert. Das Landratsamt ist aus rein preußischer Wurzel entsprossen, so daß es ein autochtonisches Institut genannt werden könnte; es hat nichts gemein mit den französischen Subdélégués. Weder Cocceji noch Carmer haben bei ihren Justizreformen an die Ordonnanzen Ludwigs XIV., an die Verfassung der französischen Parlamente gedacht. Das A. L. R. war ein durch und durch selbständiges Werk. Selbst bei der Einführung der Regie, die doch nur eine verhältnismäßig kurze Episode bildete, haben zwar die französischen Einrichtungen zum Vorbilde gedient, es ist aber aus der Steuertechnik und der zentralisierten Beamtenmaschinerie nur das für Preußen Passende herausgenommen und gerade das eigentümlichste, die Steuerpacht, nicht eingeführt (Schmoller, in den Sitzungsberichten der Akademie der Wissenschaften 1888, S. 87 ff.). Das preußische Staatswesen hat sich auch in der Folgezeit eigenartig entwickelt, in Selbstverwaltung und konstitutionellem System.

Deutschland seinerseits kann von einer Einwirkung auf andere Völker wenig Rühmens machen. Allenfalls hat eine Einwirkung auf Rußland stattgefunden. Peter der Große, einer der größten Nachahmer aller Zeiten, indem er westeuropäische Kultur auf sein Land übertrug, hat von Preußen manche militärischen Einrichtungen Friedrich Wilhelms I. übernommen. Peter III. war namentlich

Digitized by Google

wiederum in militärischer Hinsicht ein Nachahmer Friedrichs des Großen. Katharina II. aber, trotzdem sie einem deutschen Fürstenhause angehörte, hat den Anschluß an die geistige Bewegung Frankreichs gesucht; und alle die Männer deutschen Ursprungs: Ostermann, Münnich, Lestocq, Bennigsen, Nesselrode, Anstedt, Diebitsch, selbst Stein, haben keinen sehr tiefgreifenden Einfluß ausgeübt.

Vielleicht daß es der Zukunft bestimmt ist, an deutschem Wesen zu gesunden.

Digitized by Google

Erster Abschnitt.

Die politischen Ideen vornehmlich des 17. und 18. Jahrhunderts.

Digitized by Google

Erstes Kapitel.

Das Naturrecht.

I.

Der Entwicklungsgang des Naturrechts.

Die früher allgemein herrschende, noch von Stahl und Bluntschli vertretene Meinung, daß im Mittelalter eine theokratische Staatstheorie vorherrschend gewesen sei und daß erst nach der Reformation seit Hugo Grotius das mit dem Namen Naturrecht bezeichnete System der Rechtsphilosophie begonnen habe, kann nach den neueren Forschungen nicht mehr aufrecht erhalten werden [1]).

Die Anfänge des Naturrechts reichen bis dahin zurück, wo in den romanisch-germanischen Ländern von West-

[1]) Gierke, Die publizistischen Lehren des Mittelalters (Deutsches Genossenschaftsrecht, III, 502—644, bes. 568—581); Gierke, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien, 1. Aufl. 1880, 2. Aufl. 1902. v. Ranke, Die Idee der Volkssouveränität in den Schriften der Jesuiten (Historisch-politische Zeitschrift, II, 606—616; auch in den sämtlichen Werken, XXIV, 226—236, mit ergänzenden Zusätzen); v. Ranke, Zur Geschichte der Doktrin von den drei Gewalten (Historisch-politische Zeitschrift, III, 606, auch in den sämtlichen Werken a. a. O. S. 237—266), der Titel ist irreführend, es handelt sich hauptsächlich um die naturrechtlichen Theorien, nur ganz nebenbei um Montesquieu. v. Betzold, Die Lehre von der Volkssouveränität während des Mittelalters (v. Sybel, Historische Zeitschrift, 36, 313—367). Koser, Die Epochen der absoluten Monarchie in der neueren Zeit (v. Sybel, a. a. O., 61, 246—287).

Digitized by Google

europa ein geistiges Leben und mit ihm ein Denken über den Staat, über seinen Ursprung und sein Wesen sich wieder zu regen begann.

Da alles geistige Leben jener Zeit von der Kirche ausging, stand sie auch dabei im Mittelpunkte.

Nur für sich selbst hat sie einen unmittelbaren göttlichen Ursprung in Anspruch genommen, nicht aber für den Staat. Denn es hat nichts auf sich, wenn manche Naturrechtslehrer durch alle Zeiten hindurch und unter ihnen ganz radikale Gott als die causa remota für Entstehung und Wesen des Staates bezeichnet haben nach der oft wiederholten Formel „deo inspirante et adjuvante, populo faciente". Damit ist nicht mehr gesagt, als daß Gott für alles, was auf Erden geschieht und nicht geschieht, die letzte Ursache sei, daß die göttliche Vorsehung es sei, welche schließlich alles regiere. Auch mit der Bezeichnung „von Gottes Gnaden" ist nichts zu machen, weil das, wie von den meisten ausdrücklich anerkannt wird, ebenso gut als Zeichen der Demut wie als Zeichen der Hoheit angesehen werden kann und angesehen worden ist. Mit alledem wird nicht in Frage gestellt, daß die Menschen es seien, welche den Staat nach ihrem Willen und Belieben gemacht haben.

Wenn man den Gründen nachgeht, welche in einem von kirchlichem Sinn erfüllten Zeitalter zu der Lehre von einem auf Volkssouveränität und Vertragsschließung beruhenden profanen Ursprung und profanen Wesen des Staates geführt haben, so erklärt sich das durch das Zusammenwirken von drei verschiedenen Umständen.

Der erste ist die geringe Schätzung, welche die damalige Kirche dem damaligen Staate, der ihr nicht imponieren konnte, zuteil werden ließ. Die Kirche war die

Digitized by Google

civitas dei, der Staat die civitas terrena; die Kirche sorgte für das ewige Heil, der Staat für das zeitliche Wohl; die Kirche umfaßte den orbis terrarum, die heutigen Großstaaten waren noch nicht vorhanden; die Kirche war der Staat des Mittelalters, sie erfüllte alle idealen Funktionen des heutigen Staates, die geistigen Interessen sowohl auf den Gebieten der Kunst, namentlich der bildenden Kunst, Architektur und Malerei, als auch der Wissenschaft, namentlich des Erziehungs- und Bildungswesens; während dem Staate nicht einmal die Gerichtsbarkeit in vollem Umfange, eigentlich nur das Kriegswesen verblieb; es bestand mithin eine unendliche Inferiorität des Staatlichen gegenüber dem Kirchlichen; der Staat war vom Standpunkt der Kirche in der Tat Menschenwerk.

Der zweite Grund für die Fundamentierung des Staates auf Vertrag und Volkssouveränität lag darin, daß es eine einheitliche Staatsgewalt noch gar nicht gab, daß namentlich in den monarchischen Staaten der Monarch keineswegs die Fülle der Staatsgewalt in prinzipieller Totalität in sich vereinigte, so daß er nur in der Ausübung durch andere Faktoren beschränkt gewesen wäre. Es fehlte an einem monarchischen Prinzip im modernen Sinne. Es bestand eine Teilung der obersten Staatsgewalt zwischen Landesherrn und Landständen, die gleich unabhängigen Mächten einander gegenüberstanden, gleich diesen miteinander Verträge schlossen. Der Vertrag war geradezu das Lebenselement in den staatlichen Zuständen jener Zeit; alles beruhte auf Reversalien und Wahlkapitulationen. Wahlmonarchien waren damals häufiger als Erbmonarchien; selbst in Erbmonarchien machte sich in außerordentlichen Fällen, etwa beim Übergang an eine Seitenlinie, während des Mittelalters und über dasselbe hinaus, wie in

Digitized by Google

Frankreich noch bei der Thronbesteigung Heinrichs IV., die Mitwirkung eines volkstümlichen Faktors geltend; jene spätere Überspannung des monarchischen Gedankens, wonach auch der notorisch Wahnsinnige den Thron zu besteigen hat, war damals gänzlich unbekannt. Es herrschte ein völliger Dualismus, wie er in zurückgebliebenen Ländern, z. B. in Hannover, noch bis in die neueste Zeit hineingereicht hat und wie er auch sonst selbst heute noch nicht überwunden ist. Denn sonst könnten doch Parlamente, wenn sie Steuern und Soldaten bewilligen, keine Gegenkonzessionen dafür in Anspruch nehmen, als ob diese Bewilligungen lediglich zugunsten des Landesherrn und nicht im Interesse des Landes erfolgt wären.

Der dritte Grund war der ungeheure Einfluß, den die Wiedererweckung des klassischen Altertums, das Studium der Politik des Aristoteles und des römischen Rechts auf die mittelalterliche Kultur, insbesondere auf die Kirche als Trägerin dieser Kultur ausgeübt hat. Indessen damit hat es eine eigene Bewandtnis. Zwar über die rein menschliche Entstehung und Natur des Staates ist bei Griechen und Römern, abgesehen von den allerfrühesten Zeiten, den griechischen Heroenzeiten, wo die Könige als göttliche Wesen, als Abkömmlinge von Göttern betrachtet wurden, wohl niemals ein Zweifel gewesen. Auch mag im ganzen Altertum die Ansicht von der Entstehung des Staates durch Vertrag und auch die Basierung des Staates auf die Volkssouveränität latent vorhanden gewesen sein: die Meinung, daß jede Regierung nur um des Volkes willen da sei und daß das Volk sie nach seinem Willen einzurichten habe; wie denn praktisch stets danach verfahren ist. Aber eine eigentliche Theorie ist darüber nicht aufgestellt worden, insbesondere von Aristoteles nicht. So unzweifelhaft es

Digitized by Google

ihm ist, daß in demokratischen Staaten das Volk im Besitz der obersten Gewalt sei, ohne übrigens daraus zu folgern, daß nun alle auf einmal regieren müßten, denn das sei unmöglich, es müsse vielmehr die obrigkeitliche Gewalt alle Jahre oder sonst in beliebigen Zwischenräumen zwischen Regierenden und Regierten wechseln (I, 1, § 14; I, 5, § 2; II, 1, §§ 5. 6; III, 4, §§ 1—6; III, 5, § 1), so ist er doch sehr weit davon entfernt, auch die anderen von ihm behandelten Staatsformen auf diese Grundlage zu stellen. Sein berühmter Ausspruch, daß der Staat ein Naturprodukt sei, daß er früher existiert habe als die einzelnen, wie das Ganze früher gewesen sei als die Teile (I, 1, §§ 9. 11; III, 4, § 2), bedeutet doch nicht nur eine Ablehnung des Naturzustandes und des Staatsvertrags, sondern im Grunde eine Ablehnung aller Spekulation.

Wenn die römische Literatur für das römische Weltreich ein Werk hervorgebracht hätte wie das des Aristoteles für das kleinstaatliche Griechenland, so würde sich daraus genau dasselbe Resultat ergeben. Ein solches Werk, wie es kein Römer hätte zustande bringen können, ist Mommsens „Römisches Staatsrecht". Die ideale Gemeindesouveränität, lehrt Mommsen, sei dem römischen Staatswesen unter allen drei Verfassungsformen, unter dem Königtum, unter der Republik und unter dem Prinzipat bis auf Diocletian eingeboren gewesen; aber nicht so, daß der König sein Mandat von der Bürgerschaft hergeleitet habe, es habe vielmehr zwischen beiden Teilen Gleichgewicht bestanden; auch unter der Republik sei daran festgehalten, daß der Gemeindewille seinen Ausdruck in dem Zusammenhandeln von Magistrat und Bürgerschaft unter Vorherrschaft der letzteren finde; auch damals habe die Magistratur auf sich selbst ruhend der Bürgerschaft gegenübergestanden;

Digitized by Google

endlich zur Zeit der Dyarchie des Prinzipats sei dem Senat die Rolle zugefallen, als Figurant der Souveränität das römische Weltreich zu epilogisieren; diese Übertragung der formalen Gemeindeautorität auf den Senat habe praktisch aber nicht allzuviel bedeutet, indem schließlich der Wille der Gemeinde als der Wille der höchsten Gewalten gegolten habe. Also auch bei den Römern eine Ablehnung einer umfassenden Staatstheorie. (Mommsen, Römisches Staatsrecht III, 300; Abriß des römischen Staatsrechts 297. 340. 348.)

Indessen das ließ sich damals nicht übersehen. Bei allem Eifer, sich der antiken Kultur zu bemächtigen, hat es doch lange Zeit an der Kraft gefehlt, sie als Ganzes in ihrem Zusammenhang innerlich zu bewältigen. Insbesondere für das römische Recht fehlte die Verarbeitung im großen, wie die Methode beweist, mit der sein Studium Jahrhunderte hindurch betrieben worden ist. Um so mehr hielt man sich an Einzelheiten, und hier fand man, was man suchte. Es sind, abgesehen von einigen Stellen aus Cicero de republica, die drei bekannten Stellen im Corpus juris aus verhältnismäßig später Zeit, die von der lex regia, vermöge der das Volk seine potestas, sein ursprüngliches imperium dem Kaiser übertragen habe, dessen ganze Gewalt also auf der des Volkes beruhe, auf die sich nun Glossatoren und Postglossatoren warfen, ihre Bedeutung in möglichst helles Licht rückend, sie als Steine für den Bau des Naturrechts verwertend. In diesem Sinne, aber auch nur in diesem, hat die antike Welt ihren Beitrag für die Konstruktion des Naturrechts geliefert.

Vom 13. bis 18. Jahrhundert ist die naturrechtliche Auffassung des Staates die herrschende gewesen. Alle westeuropäischen Nationen, die Italiener, Spanier, Franzosen,

Digitized by Google

Holländer, Engländer, Deutschen, alle Konfessionen haben sich an dem Ausbau des Systems beteiligt. Bei manchen Abweichungen im einzelnen doch im großen und ganzen ein einheitliches Gedankensystem, dem es auch an einer gewissen Fortbildung nicht gefehlt hat, die man freilich nicht so zu denken hat, wie manche sich die Entwicklung der philosophischen Systeme vorstellen, als ob diese mit innerer Notwendigkeit aufeinander gefolgt wären, jedes spätere eine höhere Stufe menschlicher Erkenntnis darstellend. Auf die Entwicklung der politischen Theorien paßt das schon deshalb nicht, weil diese nicht lediglich Ergebnisse eines reinen Denkprozesses gewesen sind, weil vielmehr äußere Verhältnisse, tatsächliche Zustände, menschliche Leidenschaften, starke Persönlichkeiten bei deren Entstehung sehr maßgebend mitgewirkt haben.

Schon Thomas von Aquino hat um die Mitte des 13. Jahrhunderts gelehrt, der Staat sei so sehr eine rein menschliche Einrichtung, daß selbst Ungläubige die Herrschaft führen könnten. An sich sei die Monarchie, weil in ihr die Einheit der Staatsgewalt am vollkommensten sich verkörpere, die beste Staatsform, obschon sie meist mit ungerechter Usurpation begonnen habe. Die Macht des Monarchen müsse eine größere sein als die jedes einzelnen; aber er habe doch diese Macht nicht zu eigenem Nutzen, sondern zum Wohle des Ganzen anzuwenden. Empörung sei zwar an sich Sünde, aber gegen ungerechte Regierungen sei sie erlaubt; die vom Volke eingesetzten Fürsten könnten wegen Mißbrauchs der Gewalt abgesetzt werden selbst dann, wenn sich das Volk auf ewige Zeiten unterworfen haben sollte (Baumann, Die Staatslehre des hl. Thomas von Aquino, Leipzig 1873).

Digitized by Google

Auch solche, welche in einem gewissen Gegensatze zur Kirche standen, haben mit den gleichen Ideen operiert. Dem „Defensor pacis“ des Marsilius von Padua 1324 war es in erster Linie um das Verhältnis des Staates zur Kirche zu tun, und darauf bezieht sich der größere Teil dieses Werkes. Wo es aber mehr einleitungsweise (pars I cap. 12—18) von der Entstehung und dem Wesen der Staatsgewalt handelt, da gründet es diese auf den Willen des Volkes, auf die Gesamtheit der Bürger, auf die universa communitas, die universitas civium; beim Volke oder bei dessen Repräsentanten liege die souveräne Gewalt, besonders die Gesetzgebung; dagegen der civis principans, der regierende Bürger, der am besten gewählt werde, aber auch erblich sein könne, wird vom souveränen Volke eingesetzt zur Besorgung solcher Geschäfte, die sich für die Gesamtheit nicht eignen, die er aber in Übereinstimmung mit ihr, juxta subditorum voluntatem, besorgen muß als bloßes vollziehendes Werkzeug, als Beamter, als Präsident einer Republik, die ihn auch wieder absetzen kann; er soll zwar eine Schar von Bewaffneten haben so groß, daß sie den Widerstand einzelner oder mehrerer zu brechen im stande ist, aber nicht so groß, daß gegen die Mehrheit despotisch verfahren werden könnte (Riezler, Die literarischen Widersacher der Päpste zur Zeit Ludwig des Baiers, Leipzig 1874, S. 193 ff.).

So mächtig waren diese Ideen in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters herangewachsen, daß sogar der Versuch gemacht worden ist, sie auf die Kirche selbst zu übertragen, deren Verfassung danach umzugestalten. Die konziliaren Bewegungen des 14. und 15. Jahrhunderts haben mit den Analogien dieser Staatstheorien gearbeitet; man folgerte aus deren Prämissen, daß auch die höchste kirch-

Digitized by Google

liche Gewalt von der Gesamtheit oder deren Vertretung ausgeübt werden müsse. Gerade Marsilius ist es gewesen (pars II Wesen und Rechte des Priestertums und des Papsttums), der zuerst dasjenige postuliert hat, wofür dann Gerson, Nicolaus von Cues u. a. gekämpft haben. Diese Bestrebungen mussten scheitern, weil sie mit den Grundlagen der Kirche, wie sie nun einmal geworden war, im vollsten Widerspruch standen.

Aber für den Staat hielt man kirchlicherseits an ihnen fest. Auf dem Konzil von Trient hat der Jesuitengeneral Lainez sich dahin ausgesprochen, daß ursprünglich alle Gewalt bei der Gesamtheit gewesen und erst von dieser an die Obrigkeiten übertragen sei. Und so wenig der Kardinal Bellarmin der erste Verkündiger der Volkssouveränität gewesen ist, so hat dieser doch damals gleichfalls gelehrt, daß alle staatliche Gewalt ursprünglich nicht bei irgendeinem einzelnen Menschen, sondern bei der multitudo gewesen sei, die sie einem oder mehrerern übertragen habe. Und wenn das gelegentliche Äußerungen waren, so hat bald nachher wieder ein Jesuit, der dem Hofe Philipps II. nahestehende spanische Geschichtsschreiber Mariana in der Schrift „De rege et regis institutione“ 1589 eine umfassende Darlegung des ganzen Systems gegeben, vielleicht das erste geschlossene System des Naturrechts, dabei auch vor den äußersten Konsequenzen nicht zurückschreckend, wie er denn die Ermordung Heinrichs III. ein aeternum Galliae decus genannt hat, völlig übereinstimmend mit der zwei Jahre später 1591 erschienenen Schrift des Legisten Boucher „De justa abdicatione Henrici III“.

Die Reformation war also nicht in der Lage, ein bis dahin herrschendes theokratisches System zu vernichten. Im Gegenteil. Durch die Reformation hatte sich das Ver-

Digitized by Google

hältnis von Staat und Kirche von Grund aus verändert. Die staatlichen Obrigkeiten sind es gewesen, die in Deutschland, England, Skandinavien und der Schweiz der neuen Kirche zur Existenz verholfen haben. Die Folge davon war zunächst die, daß es eine über die Grenzen der Staaten — und diese waren doch damals in Deutschland von ganz geringem Umfange — hinüberreichende protestantische Kirche nur in der Idee gab, nicht aber in der Wirklichkeit; daß vielmehr in jedem einzelnen Lande die Kirche vom Staate absorbiert wurde. Nicht nur haben damals die Staaten früher oder später ihre Wirksamkeit auf die bisher von der Kirche besorgten Funktionen der Gerichtsbarkeit und des Bildungswesens ausgedehnt, sondern sie haben auch die Regierung der Kirche selbst übernommen. Der Staat hatte mithin seine profane Natur verloren. Indem er die Kirche mit umfaßte, war er fortan das höchste, was es auf Erden gab. Die Idee lag nahe, dieses einheitliche Gemeinwesen fortan in derselben Weise, wie es die Kirche mit sich selbst getan hatte, an das Überirdische anzuknüpfen. Die mittelalterliche Volkssouveränität ist damals dem obrigkeitlichen Gedanken erlegen. Gerade Gierke hat anerkannt, daß durch die Reformation dem paulinischen Satze, wonach die Obrigkeit von Gott ist, eine bis dahin unbekannte Tragweite verliehen worden, daß die Reformation es gewesen sei, welche den theokratischen Gedanken von neuem belebt habe, daß auf dem Boden des lutherischen Bekenntnisses kein die Volksrechte in den Vordergrund rückendes System erwachsen sei.

Indessen war in Deutschland die Kleinstaaterei nicht dazu angetan, der Göttlichkeit des Landesfürstentums einen breiten Spielraum zu gewähren. Von vereinzelten Äußerungen Luthers und Melanchthons ist hier abzusehen. Aber

Digitized by Google

gerade der größte Staatsrechtslehrer jener Zeit, dessen Beziehungen zum orthodoxen Luthertum die allerengsten waren, Veit Ludwig von Seckendorff, ist durch seine Nüchternheit und Wahrhaftigkeit davor bewahrt geblieben, ein theokratisches System aufzustellen. Im „Fürstenstaate", von 1656, wohl dem besten Buche, das zu jener Zeit in deutscher Sprache geschrieben ist, gibt es nur drei Stellen, die allenfalls dafür herangezogen werden können, eine in der Widmung, eine in der Vorrede und eine im 11. Kapitel des zweiten Teils; alle drei sind aber ganz unverfänglich; die eine lautet: die Staatsweisheit sei ihrem Ursprung nach göttlich, in der zweiten ist von dem allmächtigen Gotte, dem Beherrscher des Erdkreises und obersten Regenten aller Häupter und Obrigkeiten die Rede; in der dritten wird gesagt, die höchsten weltlichen Obrigkeiten hätten niemand als den höchsten Gott über sich. Im „Christenstaat" von 1685 sagt er zwar (Buch II, Kap. 6, § 2), er halte nach der in der hl. Schrift gebrauchten Redensart die hohen Häupter für Götter, die an Gottes Statt dem Volke vorstehen; aber er wundert sich kurz darauf (§ 5), daß etliche Völker in der barbarischen Heidenschaft so weit gegangen seien, daß sie ihren König oder Regenten wie Gott anbeteten; er sagt zwar an der einen Stelle, daß der fürstliche Stand von Gott sei, daß aber menschliche Mittel, als Wahl, Verleihung, dabei gebraucht würden, und daß die eigentlichen Amtsverrichtungen nicht aus der Revelation der hl. Schrift, sondern aus dem Lichte der Vernunft geschähen; er verlangt, daß die Obrigkeiten, wer sie auch seien, ihr Amt aus dem Grunde des Christentums führen müßten (§ 6; Kap. 7, § 3). Von Naturrecht und Volkssouveränität will er freilich nichts wissen; auch davon nichts, daß das Volk die

Digitized by Google

Macht habe, bei schlechter Regierung über die Obrigkeit zu erkennen und zu urteilen und mit ihr eine Änderung zu treffen; denn die Obrigkeit sei von Gott, und man solle nicht wider Gottes Ordnung sich zum obrigkeitlichen Stande drängen. Wenn Pufendorf derjenige ist, der zuerst in Deutschland den theokratischen Gedanken bekämpft hat, so stehen die sämtlichen lutherischen Theologen und theologisierenden Juristen in Schweden (Eris Scandica) und in Kursachsen und unter ihnen auch Seckendorf ihm feindlich gegenüber.

Und andere deutsche Rechtslehrer sind weitergegangen. Zwar Reinking, „Tractatus de regimine saeculari et ecclesiastico“, Gießen 1619, sagt von der Entstehung des Staates nur, daß er a sanctissima Dei ordinatione et rectae rationis dictamine herrühre (Lib. I Classis 1, Kap. 2), aber er lehrt doch, daß auch der ungerechte Tyrann von Gott sei, und daß ihm gehorcht werden müsse. Vollends Horn, „Politicorum pars architectonica de civitate, Trajecti ad Rhenum“ 1664, spricht nicht bloß davon, daß Gott die causa majestatis sei, was schon die Heiden begriffen hätten, sondern er führt weitläufig aus, daß wie Gott die absolute Gewalt über die Menschen habe, so habe er auch, nach Einsetzung eines Königs, diesem das Recht, die Menge wie er selbst zu regieren, übertragen, so daß dem Könige die Untertanen gerade so unterworfen seien, als ob Gott selbst gegenwärtig unmittelbar regierte; der König sei der vicarius Dei, der Pro Deus (Lib. II, Kap. 1, § 7—19; Kap. 2, § 3, 4, 7, 10, 13.

Und nun erst in England. Filmer hatte schon früher gegen Hobbes und Milton geschrieben, wie auch Horn gegen Hobbes polemisiert. Sein Hauptwerk ist aber der Patriarcha, in englischer Sprache, nur aus drei ziem-

Digitized by Google

lich kurzen Kapiteln bestehend, erst 1680 veröffentlicht, nach dem schon 1653 erfolgten Tode des Verfassers. Bei der Bekämpfung der Lehre der Volkssouveränität wendet er sich nach zwei Fronten hin, hauptsächlich gegen die Papisten, gegen Bellarmin, aus dem er lange Auszüge bringt, und gegen Suarez, beide Jesuiten, zugleich gegen die Reformierten, insbesondere gegen Calvin und gegen Buchanan. Sein positiver Aufbau ist so absurd wie nur irgend möglich, indem er alle Staatsgewalt von Adam und von Noah herleitet. Er war übrigens kein eigentlicher Absolutist, er war für das Parlament und die Unabhängigkeit der Richter, aber nur unter der Gestalt, wie sie unter den Tudors beschaffen gewesen war. Der damalige Geisteszustand des englischen Volkes, dessen Stellung zu diesen Dingen wird durch nichts so hell ins Licht gesetzt wie durch den Umstand, daß zwei ganz hervorragende Schriftsteller sich mit der Widerlegung Filmers auf das eifrigste befaßt haben. Gegen die frühere Schrift sind Algernon Sidney's „Discourses concerning government" gerichtet, die aber noch nicht gedruckt waren, als Locke sich zur Widerlegung entschloß im Jahre 1690, also lange nach Filmers Tode, zehn Jahre nach der Publikation des Filmerschen Buches, weil, wie er in der Vorrede sagte, die Filmersche Doktrin nicht nur von den Kanzeln gepredigt werde, sondern überhaupt sehr viel Anhänger habe. Von den beiden „Treatises on government" ist die erste ausschließlich dieser Aufgabe gewidmet, sie ist doppelt so lang wie der ganze Patriarcha und beinahe so lang wie die zweite Abteilung, die allein für die Nachwelt Bedeutung hat. Locke hat ohne Zweifel Filmer ad absurdum geführt, aber nur um den Preis, selbst ins Absurde zu verfallen; ja er ist deshalb noch viel absurder als Filmer selbst, weil er breit tritt, was Filmer nur

Digitized by Google

angedeutet hat. Erst Rousseau hat den richtigen Standpunkt eingenommen, indem er die Sache ins Lächerliche zieht: „Je n'ai rien dit du roi Adam et de l'empereur Noë, père de trois grands monarques qui se partagèrent l'univers comme firent les enfants de Saturne qu'on a cru reconnaître en eux. J'espère, qu'on me saura gré de cette modération: car descendant directement de l'un de ces princes et peut-être de la branche aînee, que sais je si par la vérification des titres je ne me trouverai point le légitime roi du genre humain? Quoi qu'il en soit, on ne peut disconvenir, qu'Adam n'ait été souverain du monde que Robinson de son île tant qu'il en fut le seul habitant. Et ce qu'il-y-avait commode cet empire était que le monarque assuré sur son trône n'avait à craindre ni rebellion ni guerre ni conspirateurs" (1, 2).

Als causa proxima kann die Reformation für das neuere Naturrecht nicht betrachtet werden. Ob wenigstens als causa remota ist eine andere Frage. Man kann für deren Bejahung anführen, daß fast alle maßgebenden Naturrechtslehrer der Folgezeit dem protestantischen Bekenntnis angehört haben, Hugo Grotius, Hobbes, Locke, Pufendorf usw. Es ist dieselbe Frage wie die über den Ursprung der Religionsfreiheit, die weder von den Reformatoren, am wenigsten von den Kalvinisten, noch von den meisten Naturrechtslehrern, sondern von Männern, die weder mit der Theologie noch mit dem Naturrecht eng liiert waren, von Thomasius, Lessing und anderen verteidigt worden ist. Es mag sein, daß diese Männer ohne die Reformation nicht zu denken wären, sie sind aber erst zwei Jahrhunderte später aufgetreten; vielleicht aus neuer Wurzel.

Nur die reformierte Kirche in Frankreich und in Schottland stand auf naturrechtlichem Boden. Der Grund liegt

Digitized by Google

nicht an den dogmatischen Unterscheidungslehren des Luthertums und des Calvinismus, nicht an der calvinischen Presbyterial-Synodalverfassung, die in erster Linie weniger zum Zweck der Herrschaft der Massen, als zum Zweck der Kirchenzucht geschaffen worden war, sondern einzig und allein darin, daß diese Kirchen, statt von der Staatsgewalt zur Existenz gebracht zu sein, von ihr bekämpft wurden. In Frankreich deshalb, weil die große Mehrzahl von der Reformation nichts wissen wollte. Hier sind deshalb in den Jahren 1573—1599 jene Monarchomachen aufgetreten, Hotmann mit seiner „Francogallia", Languet unter dem Namen Junius Brutus mit seinen „Vindiciae contra tyrannos" u. a. Nicht daß sie etwas bis dahin Unerhörtes gelehrt hätten, wenn sie aussprachen, daß das Volk früher gewesen sei als der König, daß es wohl Völker gebe ohne Könige, aber nicht Könige ohne Völker, daß das Volk über dem Könige stehe, daß der König wenn möglich vom Volke gewählt werden müsse, daß er dem Volke Rechenschaft schuldig sei, daß er vom Volke abgesetzt werden könne, daß der Königsmord unter Umständen erlaubt sei. Aber was bis dahin mit theoretischer Kühle behauptet worden war, das wurde jetzt mit flammender Leidenschaft gepredigt. Und leidenschaftlich konnten die Monarchomachen sein, denn die meisten waren nur mit Mühe und Not der Bartholomäusnacht entgangen; dem Morde setzte sich die Predigt des Mordes entgegen. In keiner der Schriften, die der französischen Revolution vorhergegangen sind, ist die Monarchie heftiger bekämpft, die Volkssouveränität lauter gepredigt. Bei Lichte besehen konnten sich freilich die Monarchomachen weder auf den Staatsvertrag, noch auf die Volkssouveränität berufen; denn wo stand im Staatsvertrage geschrieben, daß jede Religionsübung in jedem

Digitized by Google

Lande erlaubt sein müsse? Und was die Volkssouveränität betrifft, so war ja die ungeheure Mehrheit der Franzosen mit der Bartholomäusnacht einverstanden, was den Hugenotten, die nur in einzelnen Provinzen und Städten gediehen, so sehr bewußt war, daß sie ein Recht der Losreißung sich vindizierten.

Irgend welche Wirkung hat diese Theorie im damaligen Frankreich nicht hervorzubringen vermocht. Im Gegenteil. Statt daß es zur Einführung der Republik gekommen wäre, hat das französische Königtum gerade damals, allerdings nach langer Vorbereitung sich zu einer Machtfülle entwickelt, wie sie auch in Spanien bis dahin nicht erreicht worden war und wie sie sich unmittelbar nachher auf den ganzen Kontinent erstreckt hat; wie Ranke es einmal ausdrückt: ihr Welttag brach an.

Im unmittelbaren Anschluß an die Monarchomachen schrieb einige Jahre später Althusius 1603 seine „Politica", in der die disjecta membra des Naturrechts zu einem wissenschaftlichen System zusammengefaßt und verarbeitet wurden. Wie schon aus seinen früheren Schriften über römisches Recht, insbesondere aus seiner „Jurisprudentia Romana" hervorgeht, war er Systematiker par excellence; ist er doch einer der ersten gewesen, die ein von der Legalordnung unabhängiges System aufgestellt haben. Er war der geborene Kompendienschreiber und hatte darin großen Erfolg, wie die acht Auflagen der „Politica" beweisen, die auch noch während des dreißigjährigen Krieges und nachher weiter erschienen sind und noch während der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts von deutschen und französischen Schriftstellern angeführt wurden, vielleicht sogar von Rousseau benutzt worden sind. Aber epochemachend ist Althusius nicht gewesen. Er eröffnet nicht

Digitized by Google

eine neue, er bildet vielmehr den Abschluß einer zurückliegenden Epoche; er kann nicht als der Vorläufer von irgend wem, weder von Hugo Grotius noch von Rousseau in Anspruch genommen werden. Denn die Unveräußerlichkeit der Souveränität war schon längst vorher gelehrt worden, während das Wesentliche von Rousseau bei Althusius nicht zu finden ist. Eine Wirkung auf die Wirklichkeit hat er nicht ausgeübt. Er war ein Revolutionär in der Theorie, in Schlafrock und Pantoffeln. Gierke hat ihn in der Entdeckerfreude zu hoch eingeschätzt.

Jetzt erst, im Jahre 1625, tritt Hugo Grotius auf. Ein Naturrecht hat er überhaupt nicht geschrieben, sondern ein Völkerrecht, wie sich nicht nur aus dem Titel „De jure belli et pacis", sondern auch aus dem Inhalte des berühmten Werkes ergibt. Mit dem Völkerrecht hatte er sich auch schon früher befaßt: „De mari libero". Nur weil lediglich von einer höchsten Gewalt Kriege geführt werden dürfen (Buch 1, Kap. 3, Abschnitt 5, § 7), bedarf es einer Feststellung darüber, was die höchste Gewalt sei und wem sie zustehe. Bei dieser Feststellung operiert er völlig mit den längst vor ihm vorhandenen naturrechtlichen Kategorien. Aber diese Staatstheorie wird nur ganz nebenbei behandelt. Und nicht dadurch ist er epochemachend geworden, sondern durch etwas ganz anderes. Um ein Völkerrecht herstellen zu können zu einer Zeit, wo es an einem positiven völlig gebrach, blieb ihm nichts anderes übrig, als die Beziehungen der Staaten untereinander den Beziehungen der einzelnen untereinander gleichzustellen, die Analogie des Privatrechts heranzuziehen. Da es nun aber an einem allgemein gültigen, von allen gleichmäßig anerkannten, für alle verbindlichen Privatrechte gleichfalls fehlte, blieb ihm wieder nichts anderes übrig, als ein

Digitized by Google

System von Rechtssätzen aufzustellen, welches nicht in und durch den Staat entstanden ist, welches vielmehr unabhängig von jeder irdischen Autorität existiert, aller staatlichen Gesetzgebung vorhergehend, unabhängig von Zeit und Raum, von Menschen nicht gemacht, das mit uns geboren ist, ein ideales, ein Naturrecht, welches auf dem Wege der menschlichen Vernunft, weil auf der menschlichen Natur beruhend, gefunden wird, ein Normalrecht, vor dem sich alle positiven staatlichen Einrichtungen zu rechtfertigen haben.

Nicht daß Grotius der erste gewesen wäre, der ein Naturrecht in diesem Sinne geschrieben hätte, schon Thomas von Aquino, ja sogar die Kirchenväter haben über die Berechtigung des Privateigentums und über Verträge philosophiert. Er hat seine Vorläufer gehabt, nicht nur in einzelnen dunklen Ehrenmännern des 16. Jahrhunderts. Aber er ist trotzdem der Vater des Naturrechts in diesem Sinne; nur nicht sein Vollender, das haben andere nach ihm besorgt.

Eine Fortbildung der völkerrechtlichen Konstruktion des Staates wie kaum je zuvor ist in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts durch die beiden Schriften von Hobbes „De cive" (1642) und „Leviathan" (1651) und durch Lockes „Two treatises on government" (1692) erfolgt; alle drei Schriften nicht sowohl Erzeugnisse der Studierstube als vielmehr Reflexwirkungen der politischen Verhältnisse der ersten und der zweiten englischen Revolution. Nicht daß durch sie die Ereignisse bestimmt wären, sie sind vielmehr die Wirkungen der Ereignisse gewesen. Nachdem der Höhepunkt der ersten Revolution überschritten war, ist Hobbes aufgetreten. Trotz des Ruhebedürfnisses, das ihn erfüllte, trotz der Beziehungen zum Stuartschen Hofe in

Digitized by Google

Frankreich und zur Regierung Karls II. nach dessen Rückkehr ist er so wenig ein Werkzeug der Reaktion gewesen, daß die Ansicht Verteidiger gefunden hat, der „Leviathan" sei zur Unterstützung Cromwells, unter dessen Schutze Hobbes 1652 zurückgekehrt war, geschrieben worden. Auch Locke kam post festum; wie er selbst in der Vorrede sagt, habe er den Thron König Wilhelms befestigen und das Volk Englands rechtfertigen wollen, dessen Liebe zu seinem natürlichen Rechte die Nation gerettet habe, als sie in der Gefahr der Sklaverei und des Unterganges gewesen sei.

Den Spuren des Hugo Grotius sind in Deutschland zu Ende des 17. und um die Mitte des 18. Jahrhunderts die umfassenden Werke von Pufendorf und Christian Wolf gefolgt; Pufendorf, De jure naturae libri octo (1672), ein sehr dicker Quartband, und Wolf, Jus naturae methodo scientifica pertractatum" (1740—1750), acht dicke Quartbände. Beide konstruieren, wie Hugo Grotius, den Staat auf der Basis des Staatsvertrags und der Volkssouveränität; bei Pufendorf haben es damit nur die beiden letzten Bücher zu tun, bei Wolf nur der achte, letzte Band, so daß bei beiden hinten steht, was eigentlich vorn stehen sollte; sie sind dabei viel ausführlicher als Grotius, jedoch kurz im Verhältnis zum Gesamtumfang ihrer Werke. Einer hat die Entdeckung gemacht, daß bei Pufendorf überall der Einfluß Lockes wahrnehmbar sei, was deshalb nicht gut möglich ist, weil Pufendorf 20 Jahre früher erschienen ist als Locke; die meisten sind auch darüber einig, daß Pufendorf bei seiner Staatstheorie Hobbes gefolgt sei. Wenn also die Hobbessche Staatstheorie eine absolutistische genannt wird, so befindet sich Pufendorf genau in derselben Verdammnis. Wie es die Ansicht von Hobbes ist, so ist es auch die Ansicht von Pufendorf, daß das Königtum um

Digitized by Google

nichts heiliger sei als der Senat in einer Aristokratie, als die Volksversammlung in einer Demokratie, zugleich aber, daß die Republik ein unfertiges Gemeinwesen sei, die Monarchie die beste Staatsform (Gierke, Althusius, 2. Aufl., S. 182 ff. 201 f. 225 ff. 252 ff. 278 ff. 280. 287 f. 291—301. 313. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik, S. 313. v. Treitschke, Historisch-politische Aufsätze, Bd. IV, S. 201 ff.).

Aber bei Pufendorf und bei Wolf ist diese naturrechtliche Konstruktion des Staates nur Nebensache, in der Hauptsache handelt es sich bei beiden um das Naturrecht in dem Sinne, wie es Grotius geschaffen hatte. Nur daß das, was Grotius lediglich als Hilfsmittel zur Konstruktion des Völkerrechts verwandt hatte, ihnen Selbstzweck war. Der geistvolle Severinus a Monzambano ist kaum wiederzuerkennen. Was Pufendorf breit getreten hatte, wurde von Wolf noch breiter getreten.

Auf ihre Nachfolger vollends findet das Goethesche Wort Anwendung: „Das ist ja nur der alte Dreck, werdet doch gescheiter, Tretet nicht immer denselben Fleck, so geht doch weiter!" Oder wie er es in Prosa ausgedrückt hat: „Es ist nicht wunderbar, aber es erregt doch Verwunderung, wenn man bei Betrachtung einer Literatur, besonders der deutschen, beobachtet, wie eine ganze Nation von einem einmal gegebenen Gegenstande nicht wieder loskommen kann." Was unter solchen Umständen zu geschehen pflegt, einer schrieb den anderen ab; jeder hätte das zwar entrüstet von sich gewiesen, weil jeder den Abweichungen von seinen Vorgängern die höchste Bedeutung beilegte; es war wieder einmal die Geschichte vom Hute. Man konnte ohne viel Studium drauflos schreiben. Diese Art von Naturrecht ist leider ein spezifisch deutsches Ge-

Digitized by Google

wächs, dessen Wachstum besonders dadurch gefördert wurde, daß auf den zahlreichen Universitäten das jus naturae Lehrgegenstand geworden war und nun jeder nach seinem eigenen Kompendium lesen wollte und auch lesen sollte, wozu Münchhausen die Göttinger Professoren anregte. Gegenüber der allgemeinen Mißachtung, die zurzeit in Deutschland dem Naturrechte zuteil geworden ist, möchte für diese durch und durch unwissenschaftliche Methode ein gutes Wort insofern eingelegt werden, als die Unanwendbarkeit des römischen Rechts auf vielen Gebieten ihm gewissermaßen die Wege gebahnt hat; der sogenannte usus modernus berührt sich mit diesem Naturrecht mehr als man glaubt.

Als einen der maßgebendsten Naturrechtslehrer hat Bluntschli in der Geschichte der Staatswissenschaften (S. 260 ff.) Friedrich den Großen hingestellt, indem er ihm einen eigenen Abschnitt widmet, ihm auch in dieser Hinsicht Originalität zuschreibt, ihn sogar den Begründer einer neuen Epoche nennt, der eine neue Grundlage der Staatswissenschaften gelegt habe, wie er auch der Ansicht ist, daß der Antimacchiavell dem wirklichen mindestens gleichstehe.

An Friedrich dem Großen war auch das groß, daß er sich selbst zu seiner Erholung mit geistigen Dingen beschäftigte und daß er sich dabei nicht auf bloßes Lesen beschränkte, sondern das Gelesene zu eigener Darstellung verarbeitete. Er sagt selbst einmal in einer der staatswissenschaftlichen Schriften: „Du moins me serai-je amusé en les formant."

Aber er war bei aller seiner schriftstellerischen Tätigkeit nicht produktiv, sondern rezeptiv, und nur darin liegt seine Bedeutung, daß das, was von gewöhnlichen Menschen-

Digitized by Google

kindern schon oft gesagt war, nunmehr von dem gebildetsten Manne des damaligen Deutschland, von einem der größten Staatsmänner aller Zeiten gesagt wurde.

Als Kind seiner Zeit war auch er Anhänger des Naturrechts. Er hat diesen Fragen keine besondere Abhandlung gewidmet, er kommt nur beiläufig darauf zu sprechen. Auch ist der Umfang aller seiner staatswissenschaftlichen Äußerungen viel geringer als man gewöhnlich annimmt.

In fünf verschiedenen Schriften ist er darauf zu sprechen gekommen. Die beiden ersten gehören den Jahren 1738 und 1739, also der Kronprinzenzeit an; erst nach einer langen Zwischenperiode hat er in den Jahren 1770 und 1777 die drei anderen geschrieben.

In den „Considérations sur l'état présent du corps politique de l'Europe“ von 1738 (Oeuvres VIII, 1. 3—27) handelt er auf den Seiten 25—27, im „Antimacchiavelli“ und in der „Réfutation“ von 1739 (VIII, 61—162 bezw. 163—269) auf den Seiten 65 f. 91. 168. 298, in den beiden Schriften gegen Holbach, nämlich im „Examen de l'essai sur les préjugés“ von 1770 (IX, 132—152) auf Seite 139 und 151 und im „Examen critique du système de la nature“ von 1770 (IX, 155—168) auf den Seiten 163 ff.; im „Essai sur les formes du gouvernement et les devoirs du souverain“ von 1777 (IX, 195—210) auf den Seiten 197 f. und 208 von staatsrechtlichen Theorien. Wenn man dazu noch eine Stelle in den „Mémoires pour servir à l'histoire de la maison de Brandenbourg (I, 123), im politischen Testamente von 1752 und im „Miroir des princes“ von 1741 (IX, 6) hinzunimmt, so hat man damit alles zusammen, was Friedrich der Große Naturrechtliches über den Staat geschrieben hat.

Digitized by Google

In voller Übereinstimmung mit den sonstigen Naturrechtslehrern ist auch Friedrich der Große überzeugt, daß die Fürsten als solche nicht von Gott geschaffen seien, daß sie vielmehr ihre Erhebung den Völkern verdankten, daß die Staaten nicht der Fürsten wegen da seien, sondern umgekehrt, daß sich die Völker einem ihrer Mitbürger nur deshalb unterworfen hätten, weil er ihnen als der geeignetste erschienen wäre, den Staat zu regieren (Considérations). Die Völker hätten für notwendig gehalten, einen Richter zu haben, um ihre Differenzen zu schlichten, einen Schutzherrn, um sie beim Besitz ihrer Güter zu erhalten, einen Souverain, um ihre verschiedenen Interessen unter einen Hut zu bringen. Die Menschen seien nicht in Ketten geboren, sie seien die Gleichen der Fürsten und in gewissem Sinne deren Herren. Der Souverain sei nur der premier domestique (Antimacchiavell und Réfutation), der premier serviteur und der premier magistrat (Mémoires), le premier serviteur (Politisches Testament). Die Könige könnten ihre Macht nicht von Gott ableiten, sie seien nicht dessen Repräsentanten; bei der Entstehung der Monarchie sei es sehr menschlich zugegangen, die Monarchen seien Menschen wie andere, sie hätten in einer Welt, wo alles unvollkommen sei, kein Privileg der Vollkommenheit (Examen de l'essai sur les préjugés). Ein Fürst solle sich stets gegenwärtig halten, daß er ein Mensch sei, „il n'est que le premier serviteur de l'état, le premier juge, le premier général, le premier financier, le premier ministre de la société (Essai sur les formes du gouvernement).

Friedrich der Große ist also in der naturrechtlichen Konstruktion des Staates sich stets gleich geblieben. Er mochte Rousseau nicht; er äußerte nach dem Erscheinen des „Contrat social“: „Mes idées sont aussi différentes des

Digitized by Google

siennes que le fini de l'infini" und „Je ne me persuaderais jamais à brouter l'herbe et à marcher de quatre pieds" (Droysen, Geschichte der preußischen Politik, Bd. V, Abteilung 4, S. 4). Aber er nahm nunmehr den Ausdruck „pacte social" unter seinen Wortschatz auf.

Bei alledem war Friedrich der Große nicht, wie wieder Bluntschli behauptet, ein Anhänger von Locke. Der habe ihn beeinflußt, bei dem habe er die Nahrung gefunden, die ihm behagte. Der Zeit nach wäre das möglich. Aber auf keine einzige Stelle in den politischen Schriften des Königs kann sich Bluntschli dafür berufen, sondern nur auf eine Stelle in der „Histoire de mon temps" (II, 36). In dieser Stelle kommt der König nach der berühmten Übersicht über die Stärke und die Interessen der europäischen Höfe um 1740 auf die Fortschritte des menschlichen Geistes zu sprechen. Indem er nun von der Physik zur Metaphysik sich wendet, wird zwar Locke erwähnt, aber nur, um von ihm zu sagen, daß er sich wie Voltaire, Thomasius, Hobbes u. a. lediglich durch die Erfahrung habe leiten lassen. Aus dieser Stelle könnte also ebenso gut gefolgert werden, daß der König sich von Hobbes habe beeinflussen lassen, was sogar der Wahrheit entsprechen würde.

Von zweierlei war Friedrich der Große, ganz abgesehen von seiner Praxis, auch theoretisch fest überzeugt. Erstens davon, daß das Volk durch den Staatsvertrag ihm die unbedingte Vollmacht übergeben habe, an seiner Statt zu regieren, daß er durch keinerlei menschliche Gewalt in seiner Selbstherrschaft beschränkt werden könne, daß alle Zweige der Staatsgewalt in seiner Hand vereinigt sein müßten, daß man sich zu hüten habe, selbst auch nur den Ministern einen wirksamen Anteil zu gewähren. Von der

Digitized by Google

Verherrlichung der Parlamentsherrschaft, auf die doch Locke herauskommt, war er meilenweit entfernt, wie er denn sehr despektierlich vom englischen Unterhause sprach, von dessen corruption infâme qui l'avilie (Essai sur les formes du gouvernement, IX, 198). Er hat zwar die Monarchie, je nachdem sie gehandhabt werde, für die beste und für die schlechteste Staatsform erklärt (a. a. O.) und er hat sich sehr stark über die Unfähigkeit träger und über das Übelwollen selbstsüchtiger Fürsten ausgesprochen. Er kommt immer wieder darauf zurück; indessen zeigen doch die Schriften der letzten Jahre, besonders die beiden gegen Holbach, eine Milderung des Urteils gegenüber der Beurteilung aus der Kronprinzenzeit; namentlich ist jetzt von unnützer Kriegführung nicht mehr die Rede; von Ludwig XIV. wird nunmehr behauptet, daß er mehr Gutes als Schlechtes getan habe, und die Regierung Ludwigs XV. erscheint in so günstiger Beleuchtung, daß sie in seinen Augen nicht unter die Ursachen der französischen Revolution gerechnet werden könnte (IX, 144. 166). In dem Anspruch auf monarchische Vollgewalt hat sich Friedrich der Große von Ludwig XIV. nur dadurch unterschieden, daß er diesen Anspruch auf Naturrecht, auf die Übertragung durch das Volk, auf menschlichen Ursprung, dieser auf göttlichen gründete. Aber den Ausspruch: „L'état c'est moi" hätte Friedrich der Große ebenso gut tun können.

Er nahm aber zweitens neben der unbedingten auch eine unwiderrufliche Vollmacht für sich in Anspruch, auch darin vom Boden des Naturrechts sich nicht entfernend. Die Untertanen hätten kein Recht, den Fürsten abzusetzen, denn der einmal abgeschlossene Vertrag sei unlöslich, unkündbar, unwiderruflich; auch bei der schlechtesten Amtsführung dürften sich die Untertanen nicht zu Richtern

Digitized by Google

über ihre Herren aufwerfen. Besonders in den beiden Schriften gegen Holbach 1770 ist das ausgesprochen (IX, 139. 166 f.).

Auch in dem Sinne von Grotius, Pufendorf und Wolf war Friedrich der Große ein Anhänger des Naturrechts. Er wollte es bei der Kodifikation berücksichtigt wissen; wie die Kabinettsordre vom 13. Dezember 1746 an Cocceji beweist, wie sich aus dem Titel des Projektes des Corporis juris Fridriciani von 1749 ergibt, wie die Kabinettsordre vom 14. April 1780 an Carmer dartut, wo es heißt: er habe darin ganz recht, daß er das Recht der Natur dem römischen Rechte vorziehe.

Neuerdings ist sogar behauptet worden, daß Friedrich dem Großen zuerst der Gedanke der organischen Staatspersönlichkeit aufgegangen sei.

In jeder Hinsicht ist Rousseau „Du contrat social ou principes du droit politique" von unermeßlicher Wirkung gewesen wie keiner vor ihm. Nicht weil er in der Landessprache schrieb, das hatten schon andere vor ihm getan; aber weil er diese Sprache meisterlich handhabte und weil es die Weltsprache war; vollends weil er im vollen Gegensatz zu seinen meisten Vorgängern durch und durch modern war, völlig frei von jedem dem Naturrecht vom Mittelalter her anklebenden scholastischen Elemente. Und auch was den Inhalt betrifft, ist er aus den Reihen dieser Vorgänger herausgetreten; hat er neue Wege eingeschlagen, die noch keiner vor ihm gewandelt ist; ist er zu Ergebnissen gekommen, an die keiner vor ihm gedacht hat. Die Unveräußerlichkeit der Souveränität hatten schon andere gelehrt. Aber was noch niemand gewagt hatte, die Repräsentation des souveränen Volkes wurde von ihm verworfen; eine Repräsentativverfassung sollte es hinfort nicht geben,

Digitized by Google

wie es denn auch eine solche im Altertum nicht gegeben hatte. Nicht nur theoretisch sollte dem Volke die Souveränität zustehen, sondern sie sollte von ihm auch praktisch, unmittelbar, ohne jede Vermittlung geübt werden. Denn die Art von Repräsentation, die er noch in seinem System duldete, war ganz untergeordneter Art ohne jede reale Bedeutung.

Fichte und Kant sind nur die letzten Ausläufer des Naturrechts gewesen; gewissermaßen Nachzügler, von Rousseau vielfach bestimmt. Beide sind aber erst nach Ausbruch der französischen Revolution aufgetreten, Fichte 1793 in der Schrift „Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution“ und 1796 im „Naturrecht“, Kant erst in den Jahren 1793, 1795, 1797.

II.

Der Inhalt des Naturrechts.

Nach naturrechtlicher Auffassung haben die Menschen anfangs staatlos gelebt als Freie und Gleiche, jeder ein König. Es war der alte Urstand der Natur, wo Mensch dem Menschen gegenüberstand. Erst durch Willensübereinstimmung der Individuen untereinander, durch Vertrag — nullum imperium sine pacto — hätten sie eine Autorität über sich hergestellt, indem jeder einen Teil seiner Freiheit eingeworfen habe, um den andern desto ungestörter genießen zu können. So war aus der multitudo eine persona geworden, der Staat an sich hergestellt. Damit war aber auch schon die Entstehung und das Wesen der Staatsgewalt gegeben. Aus dem Vertragsstandpunkte ergab sich ohne weiteres, daß jede staatliche Herrschaft in der Welt auf dem Volkswillen beruhe, daß Quelle und Rechtsgrund

Digitized by Google

jeder wie immer gestalteten Obrigkeit und deren Machtumfang die Volkssouveränität sei. Der Mandant steht natürlich über dem Mandatar, populus major principe. Was Althusius (Kap. 19) einmal so ausdrückt: „Tantum autem juris habet summus magistratus, quantum illi a corporibus consociatis seu membris regni est expresse concessum; et quod non datum ipsi est, id penes populum seu universitatem consociatorum remansisse dicendum est". Aber auch Wolf stand genau auf demselben Standpunkte. (Pars VIII, Kap. 1, §§ 4, 18, 33, 36, 91, 97 und sonst an zahlreichen Stellen.)

Im übrigen gingen die Meinungen vielfach auseinander, schon hinsichtlich der Beschaffenheit des Naturzustandes. Hobbes schildert ihn als die reinste Anarchie, als das bellum omnium contra omnes, als einen Zustand, wo die Menschen als Wölfe einander gegenüberstanden; wenn auch ein jeder so habe handeln können, wie es ihm beliebte, so habe sich doch jeder alles gefallen lassen müssen, was den anderen beliebte; es habe zwar alles allen gehört, aber niemand habe etwas das Seine nennen können, was nicht jeder andere ebensogut als das Seine beanspruchen durfte. Es habe kein Eigentum gegeben (De cive, Kap. I, §§ 11, 12; Kap. X, §§ 1, 15). „Drum flieht der wilden Wölfe Stand und schließt des Staates dauernd Band." — Locke gibt zu, daß die heutigen Staaten von ihrem Naturzustande nichts wüßten. Aber das sei ebenso bei den einzelnen der Fall, die von ihrer Geburt auch nichts wüßten, gleichwie die Historiker nichts davon berichteten, daß Salmanassar und Xerxes anfangs Kinder gewesen seien; wie jetzt Amerika, dieser neu gefundene Teil der Welt, so habe einst der ganze Erdkreis ausgesehen; befänden sich doch die Staaten untereinander noch immer im Naturzustand. Und

Digitized by Google

gerade Locke weiß sehr viel davon; es sei keineswegs ein Kriegszustand gewesen; es habe ein mehr oder weniger friedliches Nebeneinander bestanden. Der Lockesche Naturzustand ist ein embryonaler staatlicher Zustand, der wenigstens die ersten Ansätze des staatlichen Lebens bereits enthält; Locke nimmt insbesondere das Eigentum als eine Einrichtung des Naturzustandes in Anspruch, als auf der individuellen Arbeit beruhend, das ganze vierte Kapitel handelt davon; auch den Tausch soll es schon gegeben haben, die Ehe und sogar die Sklaverei auf der Basis der Kriegsgefangenschaft. Der Naturzustand habe also seinen Vorteil und seinen Nachteil gehabt, aber die Nachteile oder, wie Locke mit Vorliebe sagt, die Inkonvenienzen hätten schließlich überwogen, weil das lediglich in den Gemütern der Menschen geschriebene Naturrecht der nötigen Bestimmtheit ermangelt habe und weil bei Verletzung der naturrechtlichen Normen jeder sein eigener Interpretator, Richter und Vollstrecker habe sein müssen (Kap. I, § 11; Kap. IV, §§ 3, 18, 22, 24; Kap. VI, §§ 5 bis 9; Kap. VII, §§ 7, 85 ff.; Kap. VIII, § 101; Kap. IX, §§ 123 ff.; Kap. XV, §§ 275 ff.). Rousseau im Contrat social schildert den Naturzustand keineswegs als einen idealen; feindselig von Natur seien zwar die damaligen Menschen nicht gewesen, aber bald an einen Punkt gelangt, wo die Mängel des staatlosen Zustandes sich stärker erwiesen hätten als der Egoismus und die Kraft derjenigen, die ihn hätten beibehalten wollen; der primitive Zustand habe nun nicht länger bestehen können; das Menschengeschlecht würde sonst untergegangen sein; der Einzelne sei dabei mancher Vorteile verlustig gegangen, habe sich aber sehr viel größere dadurch zu eigen gemacht; seine Fähigkeiten hätten sich seitdem entwickelt, seine Ideen sich

Digitized by Google

ausgedehnt, seine Gefühle sich veredelt; aus einem stupiden, bornierten Tiere sei ein intelligentes Wesen, ein Mensch geworden; an Stelle des Instinktes sei das Gerechtigkeitsgefühl, an Stelle der physischen Impulse die Moral und die Pflicht getreten usw. (Lib. I, Kap. 1, 6, 8; Lib. II, Kap. 1).

Es hat sogar Naturrechtslehrer gegeben, welche an die Realität eines Naturzustandes und eines Vertragsabschlusses gar nicht geglaubt haben, welche innerlich davon überzeugt gewesen sind, daß tatsächlich die Menschen ohne jeden Vertrag zur Herrschaft der einen, zum Gehorsam der anderen gekommen, daß der Erde Gebieter da entstanden seien, „wo das Eisen wächst in der Berge Schacht“, daß es kaum einen Staat gebe, dessen Anfänge sich vor dem Gewissen rechtfertigen ließen. Aber auch diese waren der Ansicht, daß der Vertrag, wenn auch aus der Geschichte weggewiesen, doch in der Idee als ein stillschweigender, fingierter, idealer Vertrag festgehalten werden müsse, an dem die Einrichtungen der tatsächlichen Staaten zu messen seien. Dergleichen wurde schon im Mittelalter gelegentlich geäußert; die meisten Staaten seien in Wirklichkeit durch Usurpation und Eroberung entstanden; zur nachträglichen Legitimierung müsse der consensus populi expressus oder tacitus hinzukommen. Es tritt das namentlich bei den Naturrechtslehrern der letzten Zeit hervor; selbst Rousseau könnte dafür angeführt werden; eines formalen Vertragsabschlusses habe es gar nicht bedurft, da der Inhalt des Vertrages aus der Sache selbst sich ergebe (Lib. I, Kap. 6); Fichte hat sogar nicht ohne Heftigkeit gegen diejenigen polemisiert, welche den Naturrechtslehrern die Annahme eines wirklichen Naturzustandes, einer wirklichen Vertragsschließung unterschöben; Kant war derselben Ansicht,

Digitized by Google

der Vertrag habe nur die Bedeutung eines Probirsteins, einer Anweisung für den Gesetzgeber, der Staat dürfe nur solche Gesetze geben, wie sie sein würden, wenn sie aus den vereinigten Willen des gesamten Volkes entsprungen wären; und so hat auch Suarez in den Vorlesungen für den Kronprinzen von Preußen die Sache dargestellt: „Den Grundsatz des Gesellschaftsvertrags halte ich zwar nicht für historisch richtig, weil die Geschichte wenigstens der allermeisten älteren und neueren Staaten beweist, daß physische und moralische Unterjochung ihr Ursprung gewesen sei; er ist aber doch philosophisch wahr und eine sehr bequeme Hypothese, um daraus die Rechte und Pflichten zwischen Regierung und Untertanen zu erklären“; ähnlich in der Vorerinnerung zum vierten Bande des Entwurfs zum allgemeinen Gesetzbuch: „Der bürgerliche Vertrag, dieser von den Weltweisen mit menschenfreundlichem Witz erfundene Grund des Gehorsams gegen die Gesetze wird alsdann (nämlich wenn die Stände bei den Beratungen über den Entwurf zugezogen werden) mehr sein als eine schöne Hypothese“.

Ob es zweier Verträge bedurft habe nach der Meinung der meisten, nämlich neben dem Staatsentstehungs- oder Gesellschaftsvertrage, dem eigentlichen contrat social, noch eines Unterwerfungs-, Herrschafts-, Mandatsvertrags, eines Vertrages der Gesamtheit mit demjenigen Organ, das zur Herrschaft bestimmt wird, oder ob man sich Beides als einen einzigen Akt vorzustellen habe, nach der Meinung von Hobbes und Rousseau, darauf ist von juristischer Seite oft ein übertriebener Wert gelegt.

Von sehr viel größerer Bedeutung ist die Frage, wer zum souveränen Volk gehöre. Zwar hinsichtlich des Urvertrages dürfte es sich von selbst verstehen, wenn das

Digitized by Google

auch nirgends ganz klar ausgesprochen ist, daß Mann für Mann, eigentlich auch die Frauen, dabei mitzuwirken hätten; ob auch Sklaven, die nach der Meinung einiger schon im Naturzustande vorhanden waren, mag dahingestellt bleiben. Was aber den Fortgang des staatlichen Lebens betrifft, so bezeichnet nichts mehr den überwiegend theoretischen Charakter des Naturrechts als der Umstand, daß die meisten Naturrechtslehrer dieser Frage, die doch eine Kardinalfrage, man sollte meinen die Kardinalfrage des Naturrechts sein sollte, ausgewichen sind. Von denen, die sich dazu geäußert haben, sollte man erwarten, daß sie für allgemeines Stimmrecht gewesen seien; das ist aber keineswegs allgemein der Fall. Selbst der Radikalismus des Marsilius von Padua läßt es zweifelhaft erscheinen, da er zwar an einer Stelle alle Bürger zuläßt, die ein ehrbares Gewerbe treiben, ausgenommen Unfreie, Unmündige, Weiber und Fremde, während er an einer Stelle es für besser hält, wenn nur die älteren, mächtigeren und praktisch erfahrneren Bürger das Volk bilden.. Hugo Grotius erklärt, daß es keine noch so freie Republik gebe, in der nicht wenigstens Arme und Fremde, Frauen und Unerwachsene von den Beratungen ausgeschlossen würden (Buch I, Kap. 3, Abschnitt 8, § 6). Wo Hobbes von der demokratischen Republik spricht, sagt er zwar, daß jeder Bürger zugelassen werden müsse; ob aber dabei die Begriffe Bürger und Mensch als identisch betrachtet werden, scheint um so zweifelhafter, als er an einer anderen Stelle nur diejenigen für berechtigt hält, denen das Recht ausdrücklich beigelegt ist (De cive, Kap. VII, §§ 1, 2, 3; Leviathan, Kap. XIX). Locke ist der Meinung, daß derjenige, der sich von den Gesetzen keinen rechten Konzept machen könne, kein freier Mensch sei, jedenfalls sei ein gewisses

Digitized by Google

Alter vorzuschreiben, welches einer erreicht haben müsse, um als freier Mensch zu gelten (Kap. 5, §§ 9—11), während aus einer anderen Stelle gefolgert werden könnte, daß die erste englische Reformbill sein Ideal gewesen sei, da er auf die Ungleichheiten hinweist, die hinsichtlich der Zahl der Wähler in den einzelnen Bezirken im Laufe der Zeit entstanden seien, indem verfallene Städte oft ebensoviel Vertreter zu senden hätten wie dichtbevölkerte Grafschaften, ein Übelstand, dessen Beseitigung er in überraschender Weise der königlichen Prärogative anheimgibt (Kap. XIII, §§ 9, 10, 157 ff.; Kap. XIX, § 223). Pufendorf will nur Familienväter zulassen; Kant will die Lohnarbeiter, Fichte die Dienstboten, Gesellen, Handelsgehilfen, Zinsbauern, überhaupt alle Unselbständigen ausschließen. Was endlich Rousseau betrifft, so könnte man aus einer Stelle, allerdings etwas künstlich argumentieren, daß er mit den Beschränkungen des englischen Wahlrechts einverstanden gewesen sei, denn so sehr er den Engländern den Besitz der politischen Freiheit abspricht, weil dort keine Gesetzgebung durch das Volk bestehe, so gibt er doch zu, daß zur Zeit der Parlamentswahlen dort politische Freiheit bestehe (Lib. II, Kap. 2; Lib. III, Kap. 15); aber bei Rousseau spielen Wahlen doch nur bei der Gestaltung der Exekutive eine Rolle, also eine ganz untergeordnete Rolle; er spricht sogar von Wahlen durch das Los; schon deshalb kann Rousseau nicht als Vater des allgemeinen Wahlrechts bezeichnet werden, sondern höchstens als Vater des allgemeinen Stimmrechts. Der einzige, der auf die Wahlrechtsfrage näher eingegangen ist, steht außerhalb des naturrechtlichen Kreises; Montesquieu ist von deren Bedeutung für die Republik so überzeugt, wie von der Bedeutung der Erbfolgeordnung für die Monarchie; er hat

Digitized by Google

zu diesem Ende umfassende historische Untersuchungen angestellt und ist prinzipiell für allgemeines Stimmrecht, excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre (I, 2; II, 2; XI, 6). Nur darüber herrscht allgemeine Übereinstimmung, daß das Volk gegenüber einem wie immer beschaffenen Herrscher eine begriffliche Einheit bildet, ihm gegenüber einen Gesamtwillen repräsentiert, nicht in Klassen zerfällt, die verschiedene Interessen haben könnten.

Ist nach dem Naturrecht Einstimmigkeit erforderlich oder genügen Mehrheitsbeschlüsse? Für den Urvertrag wird allgemein Einstimmigkeit erfordert, so daß also jeder nach Belieben im Naturzustande verharren, außerhalb des Staates bleiben kann (Hobbes, De cive, Kap. VI, §§ 1, 2; Locke, Kap. VII, § 2; Rousseau, Lib. I, Kap. 5: „La loi de la pluralité des suffrages est elle même un établissement de convention et suppose au moins une fois l'unanimité"). Ebenso allgemein wird für die Folgezeit an Stelle der Einstimmigkeit die Mehrheit für genügend erklärt. Nach Marsilius deshalb, weil es nicht leicht oder überhaupt nicht möglich sei, alle Menschen unter einen Hut zu bringen, und weil auch theoretisch die bloße Mehrheit genüge, omne totum majus sua parte; oder wie Locke es ausdrückt, das durch den Staatsvertrag gebildete corpus würde sich sonst nicht bewegen können, den Tag seiner Geburt nicht überleben (Kap. VII, §§ 1, 3—5). Es kommt auf dasselbe heraus, wenn Rousseau Majoritätsbeschlüsse nur da zulassen will, wo sie im Urvertrage für zulässig erklärt worden sind; denn nur da sei der Mehrheitswille die wahre volonté générale, nur dann könne mit Recht gesagt werden, daß der Minderheitswille sich über den Gesamtwillen getäuscht habe. So sehr die naturrechtliche Staatstheorie auf

Digitized by Google

den Individuen beruht, so hat doch niemand das polnische liberum veto einführen wollen.

Eine unmittelbare Teilnahme des souveränen Volkes hält man nur beim Urvertrag erforderlich, während man sich im übrigen mit der dem Altertum fremden Repräsentation begnügte. Nur Rousseau weicht wieder ab: à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus (III, 15).

Eine weitere naturrechtliche Frage ist die, ob das Volk im Urvertrage sich seiner Gewalt für immer entäußert habe oder ob es später anderweitig disponieren könne, ob also der Urzustand wiederhergestellt werden dürfe, ob wenigstens wegen Staatsverdrossenheit der Wiederaustritt gestattet sei, und ob es den im Staatsverbande Verbleibenden freistehen solle, die Staatsform zu ändern, den Monarchen abzusetzen nicht nur dann, wenn er vertragswidrig, sondern auch dann, wenn er nicht nach Wunsch regiert. In dieser Frage, die schon im Mittelalter auf das lebhafteste erörtert ist, ruht der Schwerpunkt der naturrechtlichen Theorie.

An der Spitze derjenigen, die dem Volke das Recht der Änderung und der Absetzung nicht zugestehen, steht gerade derjenige, der nach der bisherigen Meinung die revolutionäre Ära eröffnet haben soll, steht Hugo Grotius! „Hier ist nun zunächst die Meinung derer zu verwerfen, welche überall und ohne Ausnahme die höchste Gewalt dem Volke zusprechen, so daß es ihm gestattet sei, die Könige, die von der Herrschaft einen schlechten Gebrauch machen, mit Gewalt zu hindern und zu strafen. Dieser Satz hat viel Unheil angerichtet und kann es, wenn er in die Gemüter eindringt, auch fernerhin, wie jeder kluge Mann einsieht. Wir haben folgende Gründe dagegen:

Digitized by Google

jeder Mensch kann, wenn er will, sich in Privatsklaverei begeben, wie das jüdische und römische Recht ergibt, weshalb sollte es also einem Volke nicht erlaubt sein, sich einem oder mehreren so zu überlassen, daß es die Regierungsrechte über sich ihm ganz überträgt und nichts davon zurückbehält. Man macht auch vergeblich die Nachteile geltend, welche daraus entstehen oder entstehen können. Denn man kann keine Regierungsform sich ausdenken, die von Nachteilen und Gefahren frei ist; wie es schon in der Komödie heißt, man muß entweder dies mit jenem nehmen oder jenes mit diesem aufgeben. Wie es verschiedene Lebensweisen gibt, von denen eine besser als die andere ist, und jedem freisteht, die zu wählen, die ihm gefällt, so kann auch ein Volk sich beliebig seine Regierungsform wählen nach seinem Willen. Nun kann es mancherlei Gründe geben, weshalb ein Volk sich seines ganzen Rechtes entschlägt und einem Herrn übergibt. Was hindert ein Volk, sich einem einzelnen mächtigen Manne zu überliefern? Manche sind nach Aristoteles von Natur Sklaven. Ebenso gibt es auch Völker von der Beschaffenheit, daß sie besser verstehen zu gehorchen als zu regieren; manche könnten gar nicht ohne Könige leben, manche haben sich Jahrhunderte hindurch unter königlicher Herrschaft sehr glücklich gefühlt, manche könnten nur durch die volle Herrschaft eines einzigen gerettet werden, wie es viele Einsichtige auch von dem römischen Staat zur Zeit des Augustus annehmen (Buch I, Kap. 3, Abschnitt 8, § 1).

Die große Bedeutung von Hobbes für das Naturrecht beruht nicht darauf, daß er die absolute Monarchie als einzige Staatsform gelehrt habe, was nicht wahr ist, auch nicht darauf, daß er den Staatsabsolutismus gelehrt hat, was noch zu erörtern ist, sondern darauf, daß er den Ur-

Digitized by Google

vertrag für definitiv, das Volk für ewig an ihn gebunden erklärt hat. Er macht sich zwar den Einwurf, der noch nicht einmal richtig ist, daß alle Verträge, wie sie ihre Kraft durch den Willen der Vertragschließenden erhalten, so auch durch deren Einwilligung wieder verlieren, weshalb man folgern könnte, daß durch die Übereinstimmung aller Untertanen auch die höchste Staatsgewalt wieder beseitigt werden könne. „Indessen wenn das auch richtig wäre, so sehe ich doch nicht ab, welche Gefahr daraus rechtlich für die Inhaber der Staatsgewalt erwachsen könnte; denn wenn auch nur ein einziger in die Auflösung nicht willigte, würden alle anderen gebunden bleiben; daß aber alle gleichzeitig und ohne Ausnahme sich in dem Willen der Beseitigung der obersten Staatsgewalt vereinigen würden, ist nicht anzunehmen.“ Die Übereinstimmung der Mehrheit, die bei Aufständen leicht zu erzielen sei, komme nicht in Betracht (De cive VI, 20; XII, 4; Leviathan XVIII, XXVI, 29). Der eigentliche Grund für Hobbes lag wohl in der gänzlichen Entäußerung der gesamten Staatsgewalt, welche eine definitive Entäußerung insofern in sich schloß, als es nach dem Vertragsabschlusse gar kein souveränes Volk mehr gab, welches seine konstitutive Gewalt nochmals hätte geltendmachen können.

Auch in dieser Hinsicht ist Pufendorf bei manchen Milderungen im einzelnen der Nachfolger von Hobbes (VII, 6. 8).

Wolf sagt einerseits, daß alles auch in dieser Hinsicht auf den Inhalt des Vertrags ankomme und daß, wenn bei der Delation des Imperiums gesagt sei, daß in einem bestimmten Falle dem Könige Widerstand geleistet werden dürfe, daß dann der Vertrag auch in dieser Hinsicht zu halten sei. Er sagt aber nicht, daß das Imperium nicht

Digitized by Google

in der Weise transferiert werden könne, daß das Volk zwar dem richtig Regierenden gehorchen müsse, daß es aber dem schlecht Regierenden Widerstand leisten dürfe, weil darüber, ob gut oder schlecht regiert werde, die verschiedensten Meinungen bestehen könnten (VIII, 1, § 59. 82. 1062).

Und wie schon die Hohenstaufen sich mit den Grundsätzen der Volkssouveränität und der Vertragsgrundlage dadurch ausgesöhnt hatten, daß ihnen die Gewalt vom Volke definitiv übertragen sei, so hatte auch Friedrich der Große sich die Sache zurecht gelegt.

In demselben Sinne äußerte sich auch Suarez in den dem damaligen Kronprinzen, dem späteren Könige Friedrich Wilhelm III. zu Anfang der 1790er Jahre gehaltenen Vorträgen. Mit den „dreisten Worten, welche den Ohren der Fürsten selten willkommen sind", ist es nicht weit her. Vom bürgerlichen Vertrage ausgehend, auf dem die ganze Rechtsordnung beruhe, lehrt er den reinsten monarchischen Absolutismus. Denn vermöge des bürgerlichen Vertrags habe die bürgerliche Gesellschaft den Gebrauch und die Disposition über alle ihre vereinigten Kräfte ihrem Souverän übertragen mit niemandem zur Seite, der ein Recht hätte, ihn bei seinen Maßnahmen einzuschränken und zu kontrollieren, so daß er in sich alle Rechte und Befugnisse der bürgerlichen Gesellschaft vereinige, alle Handlungen der Staatsbürger zu dem Zwecke der bürgerlichen Gesellschaft nach seinem Gutbefinden dirigiere, auf dessen Willen alles sich in Bewegung setzen müsse, um seinen Befehlen Genüge zu tun. Überhaupt weiß er den Kronprinzen über die Ungefährlichkeit spekulativer Meinungen zu beruhigen. Auch die französische Revolution dürfe nicht auf Rechnung der Philosophie gesetzt werden;

Digitized by Google

nicht ein einziges Dorf würde durch die glänzendsten Lobreden auf republikanische Freiheit sich zum Aufruhr bewegen lassen. Überall weiß er die Spitzen abzubrechen; die Gründe gegen die Todesstrafe nennt er sehr scheinbar, da kein Mensch einen Vertrag über sein Leben abschließen kann; allein bei alledem sind Todesstrafen ein notwendiges Mittel, wenn die Sicherheit des Staates und seiner Bürger erreicht werden soll.

Aber die große Mehrheit der Naturrechtslehrer wollte von totaler und definitiver Übertragung nichts wissen.

Schon bei Bartolus findet sich die Unterscheidung, die in der späteren Lehre eine große Rolle gespielt hat, zwischen dem tyrannus absque titulo, dem Usurpator, mit dem gar kein Rechtsverhältnis besteht, der daher ohne weiteres entsetzt werden kann, und dem rechtmäßigen Tyrannen, zu dessen Entsetzung eine justa causa notwendig ist, als welche vor allem ein Bruch des Urvertrages gilt. Und fast alle Glossatoren sind mit ihm der Überzeugung, daß die Gesamtheit nicht für immer abdiziert habe, daß insbesondere wegen Vertragsverletzung jeder Herrscher abgesetzt werden könne. Ebenso Thomas von Aquino und Marsilius von Padua. Mariana erklärt es für sehr unwahrscheinlich, daß die Bürger sich im Staatsvertrage ihrer Autorität für immer ganz hätten berauben wollen; der Sohn wäre sonst gewaltiger als der Vater; was durch den allgemeinen Willen bestimmt sei, könne auf demselben Wege wieder beseitigt werden. Lainez und Bellarmin lehrten ganz ebenso; Bellarmin, daß die multitudo trotz der Entäußerung der Souveränität zur Wiederaufnahme der konstitutiven Gewalt stets berechtigt bleibe. Und nun erst die Monarchomachen und Althusius, der geradezu erklärte, daß selbst dann, wenn die concessio an den Herrscher

Digitized by Google

generalissimis verbis geschehen sei, wenn die dem Herrscher übertragene Gewalt eine absolutissima et plenissima habe sein sollen, daß selbst dann das Volk auf seine Souveränität nicht verzichtet habe, weil es darauf gar nicht verzichten könne (Kap. 38). Sobald der Herrscher, sagt Locke, statt des öffentlichen sein eigenes Wohl fördert, hat das Volk das Recht, ihn vom Thron zu stoßen, weil nur unter jener Voraussetzung ihm die Macht übertragen ist. Das Volk bekommt dann seine vorige Freiheit zurück und kann von neuem Vorsorge treffen. Denn es hat kraft des Gesetzes, welches früher gewesen ist als alle positiven Gesetze, die Oberherrschaft, wenn es diese auch nicht immer selbst ausübt; dem Volke allein, welches die Fürsten erst mit ihrer Macht bekleidet hat und welches also am besten wissen muß, in welchem Sinne das Mandat erteilt ist, kommt auch das Urteil darüber zu, ob das Mandat gut oder schlecht ausgeübt sei (Kap. XII, §§ 1. 3. 7; XIII, § 10; XVII, § 11; XVIII, §§ 27. 29). Rousseau, von dem wohl behauptet ist, daß er die Revolution in Permanenz erklärt habe, scheidet völlig aus, da er die Souveränität auch hinsichtlich der Ausübung für unübertragbar erklärt hat und es folglich Revolution für ihn gar nicht gibt.

Und vom Standpunkt des Naturrechts aus haben die Monarchomachen und tutti quanti die Konsequenz für sich. Denn wenn die Menschen aus eigenem freien Willen in den Staat eingetreten sind, wenn sie selbst die Bedingungen festgesetzt haben, unter welchen sie im Staate leben wollen, so muß ihnen doch nicht nur freistehen, wieder auszutreten, sondern auch die Bedingungen jederzeit zu ändern. Es wäre ungereimt, einer Generation in grauer Vorzeit etwas zuzugestehen, was allen späteren unter ganz veränderten Umständen versagt sein sollte. Was Menschen bauten,

Digitized by Google

können Menschen stürzen. Wenn die Vorfahren einen dummen Streich gemacht haben, muß der doch repariert werden können. Das Volk muß stets in der Lage sein, seine konstitutive Gewalt wieder aufzunehmen. Nicht nur im Falle eines Vertragsbruchs, wo selbst nach der Ansicht solcher, die mit dem Naturrecht nichts gemein haben, die Krone verwirkt sein soll; z. B. nach der Ansicht von Burke, der nur die Warnung hinzufügt, daß man den Vertrag nicht ohne den dringendsten Grund für erloschen erklären, ihn nicht wie einen Vertrag über Pfeffer und Kaffee behandeln solle. Die ganze Beschränkung der Vertragslösung auf den Fall des Vertragsbruchs ist deshalb ohne jede praktische Bedeutung, weil nur das souveräne Volk darüber zu entscheiden hat, ob überhaupt ein Vertragsbruch und ob speziell einer von erheblicher Tragweite vorliege. Vom Boden der Tatsache hat das Naturrecht die Revolution auf den Rechtsboden transferiert, ein Recht auf Revolution deduziert.

Was endlich die Organisation des Staates betrifft, so gehen die Meinungen weniger auseinander als man meinen möchte. Die meisten erklären die drei aristotelischen Staatsformen, die Monarchie und die Republik, die aristokratische und die demokratische, an sich für naturrechtlich zulässig; nirgends mit Ausnahme von Rousseau ist aus der Volkssouveränität die Folgerung gezogen, daß die Republik die einzige berechtigte Staatsform sei.

So auch Hobbes. Er steht ganz und voll auf dem Standpunkte des Naturrechts und wendet sich deshalb gegen Aristoteles (De cive I, 2). Auch nach ihm sind ursprünglich alle Menschen frei und gleich, auch nach ihm beruht jede Staatsordnung auf der Volkssouveränität. Auch er steht auf dem Boden der Entstehung des Staates durch

Digitized by Google

Vertrag. Denn nur auf diese Weise würden die einzelnen eine Person und hießen Staat. Auch er stellt die drei Staatsformen dem Volke zur Wahl. Er spricht stets nur vom Inhaber der Staatsgewalt und läßt es völlig dahingestellt, ob die staatliche Vollgewalt einem einzelnen oder einer Mehrheit von Menschen (coetus) übertragen werden solle. Alle drei Staatsformen, denn es gebe nur die drei, da die sogenannten Parekbasen Despotie, Oligarchie und Ochlokratie bloß zum Zweck der Diskreditierung erfunden seien, könnten an und für sich den Staatszweck erfüllen. Er erklärt allerdings die Monarchie, und zwar die erbliche, für besser (De cive X, 3) als die beiden anderen. Aber auch er leitet die Monarchie aus der Gewalt des Volkes ab (De cive VII, § 11). Auch in der Monarchie herrsche im letzten Grunde wie in jedem anderen Staate das Volk (XII, 8) und auch hier sei das Wohl des Volkes das oberste Gesetz (Kap. XIII, § 2). Worauf es ihm einzig und allein ankommt, ist, daß das vom Volke einmal gesetzte Organ, sei es der Monarch, sei es die Aristokratie, sei es die Demokratie, die summa potestas ungeteilt besitze. Es ist ihm bloß um den Staatsabsolutismus zu tun, und ohne aus diesem Staatsabsolutismus die absolute Monarchie als die einzige mit seiner Theorie vereinbare Staatsform abzuleiten, verlangt er nur, daß auch mit ihr Ernst gemacht werde, daß dem Monarchen dieselben Befugnisse zustehen wie dem Volke, wo dieses das summum imperium auszuüben hat. Wie das Volk als Souverän, so müsse auch der Monarch als Souverän der alleinige Gesetzgeber, Gerichts- und Kriegsherr sein, die fons honorum et dignitatum, und wie das Volk, so könne auch der Monarch als Souverän kein Unrecht tun und dürfe selbst bei schlechter Führung der Geschäfte nicht abgesetzt werden (De cive XII, § 4;

Digitized by Google

Leviathan, Kap. XXVI, § 29). Eine Volksvertretung in einer Monarchie sei nur mit Zustimmung des Monarchen und nur in dem Sinne statthaft, daß sie nicht eine Repräsentation des Volkes sei, weil der König allein den Volkswillen repräsentiere, wie denn auch das Unterhaus tatsächlich nicht das Volk, sondern nur gewisse Bezirke, die Grafschaften und eine Anzahl Städte repräsentiere. Eine Volksvertretung in einer Monarchie dürfe außerdem zu keiner Teilung der Staatsgewalt zwischen König und Parlament führen, welches nur bei einzelnen Geschäften mitzuwirken habe, da es zwei Souveräne in einem und demselben Staate nicht geben könne, wenn nicht von neuem der Naturzustand des bellum omnium contra omnes eintreten solle, wie das während der Revolution geschehen sei, wo die Untertanen sich an die Stelle des Souveräns gesetzt hätten. Es sei unrichtig, zu behaupten, daß die Monarchen zwar majores seien gegenüber den einzelnen, aber minores gegenüber der Gesamtheit; dem Monarchen gegenüber müßten alle anderen sich verhalten wie der Mond beim Sonnenlicht. Das Wort l'état c'est moi könnte der Hobbessche König von sich sagen, ebenso aber auch die Inhaber der Staatsgewalt in Republiken, und auch der Hobbessche König wäre doch nur der premier serviteur, der erste Magistrat. Wie Hobbes, so läßt auch Pufendorf neben der Monarchie die Republik in beiderlei Gestalt als Staatsform zu. Aber mehr noch als Hobbes sah er in der absoluten Monarchie die einzig richtige Staatsform; denn auf Einheit der Staatsgewalt kommt es auch ihm vorzugsweise an, auf das Ganze gegenüber den Teilen; auch ihm ist jede souveräne Gewalt legibus soluta, auch ihm die Kirche dem Staate völlig unterworfen.

Rousseau, und das ist das eigentümliche an ihm, wollte

Digitized by Google

von einer Übertragung der Staatsgewalt seitens des souveränen Volks an einen irgendwelchen Vertreter, sei dies ein einzelner, sei es eine Mehrheit, überhaupt nichts wissen. Die Entäußerung der Einzelsouveränität, wenn der Ausdruck Entäußerung überhaupt statthaft ist, kann nur an die Gesamtheit geschehen, nicht an einen König, nicht an einen Senat, nicht an eine Volksvertretung. Denn nur dann bleibt die Souveränität trotz der scheinbaren Veräußerung unveräußert, bleibt bei der Gesamtmasse, beim Volke. Es gibt daher nur einen einzigen Vertrag, den der einzelnen untereinander, den Gesellschaftsvertrag, keineswegs aber einen Unterwerfungsvertrag, weil das Volk gar keine andere Herrschaft über sich dulden will als die von ihm selbst geübte. Völlig durchführbar sei das allerdings nur hinsichtlich der Gesetzgebung, die aber bei Rousseau einen sehr weiten Umfang hat, indem sie nicht nur Gesetze im materiellen, sondern auch im formellen Sinne in sich begreift. Sie stellt den Willen, die Seele, das Herz des Volkes dar. Jedes Gesetz, welches nicht vom Volke selbst gegeben oder wenigstens ratifiziert worden ist, erscheint als null und nichtig. Es müsse zwar in jedem Staate eine Exekutive vorhanden sein als Körper, Kraft, Gehirn des Gemeinwesens, als der Motor, die Triebkraft, die alles in Bewegung setzt. Aber weit entfernt, daß diesen begrifflich verschiedenen Funktionen verschiedene Gewaltenträger entsprächen, eine gesetzgebende und eine vollziehende Gewalt, ist vielmehr die Exekutive gemäß der Unteilbarkeit der Souveränität, gemäß der Einheit der Staatsgewalt der vom souveränen Volke gehandhabten gesetzgebenden Gewalt völlig untergeordnet. Über die Gestaltung dieser Exekutive hat das souveräne Volk frei zu bestimmen, nicht etwa im Staatsvertrage, sondern durch freien Akt der Staatsgewalt.

Digitized by Google

Diese Regelung kann auf verschiedene Weise erfolgen. Der idealste Zustand ist der, wenn wie bei der Legislative, so auch bei der Exekutive das Volk selbst direkt in Aktion tritt. Rousseau nennt diesen Zustand, wo also diese beiden Funktionen in denselben Händen sind, und diesen Zustand allein Demokratie. Er predigt die äußerste Selbstverwaltung auch hinsichtlich der bewaffneten Macht, indem er die Bürger ermahnt, mit ihrer Person, nicht mit ihrer Börse zu dienen, so daß jeder kraft staatlicher Verpflichtung, keiner von berufswegen Soldat sein solle; auch hinsichtlich der öffentlichen Arbeiten, indem er die Wegefronden für weniger freiheitsfeindlich hält als die Steuer (III, 15; Considérations sur le gouvernement de Pologne, 1772, Kap. XII). Er gibt aber zu, daß eine solche Gestaltung der Exekutive schwer durchführbar sei; s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement, un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes (III, IV); nur in ganz kleinen Staaten — die schweizerischen Landsgemeinden schweben ihm vor — sei sie möglich; er predigt also insofern die Rückkehr zur Natur, zur primitiven Staatsordnung. In der Regel aber müsse das Volk, welches bei der Gesetzgebung nicht repräsentiert werden könne, bei der Exekutive repräsentiert werden; das Volk habe die Wahl, ob diese Repräsentation einem einzelnen oder einer Mehrheit übertragen werden solle; insofern hat im Rousseauschen System auch ein König seinen Platz, aber einer, der jederzeit zur Disposition des souveränen Volkes steht, der jederzeit abgesetzt werden kann, ohne daß dafür der Ausdruck Empörung statthaft wäre, denn das Volk übt dabei nur sein verfassungsmäßiges Recht aus (II, 6; III, 16; IV, 2. 3).

Wie Hobbes kein unbedingter Anhänger der absoluten

Digitized by Google

Monarchie, so war Locke kein unbedingter Gegner. Wie Hobbes, so meinte auch er, das Volk könne seine Gewalt übertragen an wen es wolle. Auch er stellte Demokratie, Oligarchie, Erb- und Wahlmonarchie zur Auswahl. Auch auf einen Monarchen könne das Volk seine Gewalt übertragen. Und anfangs sei das vielfach geschehen. Aber eigentlich seien absolute Monarchien gar keine wirklichen Staaten. Man bleibe dabei gewissermaßen im Naturzustande stecken (Kap. VI, §§ 161 ff.; Kap. IX, § 1). Im vollen Gegensatz zu Hobbes ist jedoch Locke der Meinung, daß das Volk im Staatsvertrage nicht seine gesamte Macht auf einen wie immer beschaffenen Beauftragten übertragen habe, denn eine solche absolute Herrschaft eines einzigen oder auch mehrerer sei schlimmer als der Naturzustand (Kap. VI, § 15; Kap. X). Die gesetzgebende Gewalt habe sich das Volk vorbehalten; diese sei die höchste Gewalt, die Seele welche dem Gemeinwesen Form, Leben und Einheit gebe; von ihr, der gesetzgebenden Gewalt, seien alle anderen staatlichen Organe abzuleiten, ihr alle untergeordnet. Sie sei die Quelle, woraus alle Wohlfahrt fließe; der König und die beiden Häuser als Inhaber der Legislative hätten diese Gewalt nur auszuüben, sie sei nur eine fiduciary power, die das Volk jederzeit an sich nehmen könne. Sehr merkwürdig und meistens nicht gehörig beachtet ist bei Locke die Konstruktion einer unabhängigen exekutiven Gewalt mit Befugnissen, wie sie der Monarchie unter den Stuarts vom Parlamente streitig gemacht waren, insbesondere mit einem Anteil an der Gesetzgebung. Noch merkwürdiger ist die über die eigentliche Exekutive hinausgehende königliche Prärogative, welche in die Hand des Königs besondere Machtvollkommenheiten für außerordentliche Fälle legte (Kap. VII, § 90; Kap. VIII, § 112;

Digitized by Google

Kap. XI, § 134; Kap. XIII, §§ 149 ff.; Kap. XIX, §§ 212. 224. 293).

Mindestens in demselben Maße wie hinsichtlich der Organisation, der Staatsform, gehen die Meinungen der Naturrechtslehrer über die Funktion des Staates, über seine Zuständigkeit, über die Staatszwecke oder, wie es auch ausgedrückt werden könnte, über das Verhältnis der Einzelwillen zu dem Willen der Gesamtheit auseinander; der archimedische Punkt alles Staatslebens, wie Gneist einmal gesagt hat.

Da nun nach naturrechtlicher Anschauung das gesamte Recht im letzten Grunde auf dem Willen freier Individuen beruht, sollte man als eine unabwendbare Folgerung die ansehen, daß die Rechtssphäre der Individuen vor Eingriffen der Staatsgewalt sichergestellt werden müßte, daß es neben der prinzipiellen Volksherrschaft ein Unberührtsein der einzelnen seitens der Staatsgewalt geben müsse, daß der Mensch nicht geradezu aufgehen dürfe im Bürger, daß es subjektive öffentliche Rechte, angeborene Menschen- und Bürgerrechte geben müsse, die durch Gesellschafts- und Unterwerfungsvertrag nicht absorbiert, bei Entstehung des Staates vorbehalten, nicht mit veräußert seien, die demgemäß für den Staat als unantastbar zu betrachten seien. Aber dieser Gedanke trat stark zurück nicht nur in der älteren Naturrechtslehre, in der mittelalterlichen Doktrin, zu einer Zeit also, wo in Tat und Wahrheit die Individuen in den Verbänden verschiedenster Art mehr oder weniger aufgingen, sondern auch in der Neuzeit, nachdem durch die Renaissance das Individuum gleichsam wieder entdeckt war. Wie viel Mühe man sich auch gegeben hat, Grund- oder Menschenrechte im Naturrecht zu finden, und wie erstaunt man auch gewesen ist,

Digitized by Google

dergleichen nicht anzutreffen (Gierke): sie sind trotz der individualistischen Grundlage des Naturrechts nicht vorhanden. Das Naturrecht unter seinem weiten Mantel hat mehr für den Polizei- und Wohlfahrtsstaat als für den Rechtsstaat Unterkunft geboten.

Am weitesten in der Beschränkung der individuellen Freiheit und in der Ausdehnung der Staatstätigkeit ist Hobbes gegangen, als er im Leviathan jenen sterblichen Gott schuf, der alle Gewalt auf Erden, im Staat und in der Kirche in sich vereinigte (Leviathan, Kap. XVII), der alles korporative und individuelle Leben, den Feudalismus so gut wie die Gemeindeautonomie aufsog. Mit diesem Absolutismus der Staatsidee ist eine individuelle Rechtssphäre, sind Rechtsschranken gegenüber der Staatsgewalt unvereinbar. Hobbes war demgemäß auch gegen Preßfreiheit, indem er dem Souverän, wer es auch sei, die Bücherzensur übertrug; actiones enim ab opinionibus ortum habent, aus Meinungen und Doktrinen gingen die Bürgerkriege meistens hervor: animabantur cives ad rebelliones a suis ipsorum phantasiis (Kap. XVIII).

Locke darf nur in einem gewissen Sinne der Begründer des Rechtsstaates genannt werden, indem er eine Beschränkung der Staatstätigkeit zugunsten der Rechtssphäre der Individuen postuliert hat. Aber zu solchen individuellen Rechten rechnet er doch hauptsächlich nur das Eigentum, das schon im Naturzustande bestanden habe und zu dessen gunsten der Übergang in den staatlichen Zustand hauptsächlich erfolgt sei. Er geht in dieser Hinsicht sogar sehr weit. Die Regierung sei im wesentlichen nur zur Sicherung des Eigentums bestimmt. Dem Eigentum stehe der Staat mit gebundenen Händen gegenüber. Gesetze wider das Eigentum und zwar wider das Eigentum

Digitized by Google

in seiner absolutesten Gestaltung, wie er es sich denkt, bedürfen nicht nur der Zustimmung der Legislative, sondern auch der der Eigentümer selbst (Kap. VII, § 94; Kap. VIII, § 131; Kap. XI, §§ 134. 138 ff.; Kap. XIX, § 222). Neben dem Eigentum gibt es bei ihm als Einzelrechte eigentlich nur noch Leben und Freiheit, wie auch sie schon als Ausflüsse der Persönlichkeit im Naturzustande bestanden haben. Indessen er akzeptierte doch auch die Schranken, welche das englische Strafrecht und der englische Strafprozeß schon damals beim Vorgehen der Staatsgewalt gegen Angeklagte aufgerichtet hatten. Er ist auch einer der ersten gewesen, der für religiöse Freiheit, wenn auch in beschränktem Maße, eingetreten ist. Aber man geht zu weit, wenn man behauptet, daß er dem Naturrecht einen freiheitlichen Charakter gegeben habe.

Bei Rousseau endlich sind die Menschen- und Bürgerrechte von der Volkssouveränität völlig absorbiert. Er hebt scharf hervor, daß die Individuen zwar teil hätten an der souveränen Autorität, daß sie als solche Bürger hießen, er weist aber zugleich darauf hin, daß sie als Untertanen dem allgemeinen Willen unterworfen seien; jeder müsse so unabhängig wie möglich vom anderen sein, aber so abhängig wie möglich vom ganzen (I, 6). Wie Hobbes, so ist auch Rousseau gegen individuelle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Wie jener, so ist auch dieser und ebenso Pufendorf für ein vom Souverän festgestelltes ziviles Glaubensbekenntnis, ohne dessen Annahme es nach Rousseau unmöglich ist, ein guter Bürger oder ein treuer Untertan zu sein. Es sind das jene sentiments de sociabilité, der Glaube an Gott, an Unsterblichkeit, an Vergeltung nach dem Tode, an die Heiligkeit des contrat social. Wer daran nicht glaubt, wird verbannt. Wer aber trotzdem, daß er

Digitized by Google

im Lande bleibt, nicht daran glaubt, wird mit dem Tode bestraft, weil er das schwerste aller Verbrechen begangen, weil er vor dem Gesetze gelogen hat.

Die Freiheit und der Kultus des Individuums, die Entfaltung der Persönlichkeit, die zuletzt alle objektiven Bande zu sprengen suchte, besonders in Deutschland, ist unabhängig vom Naturrecht aufgekommen. Warum soll denn all und jedes auf das Naturrecht zurückgeführt werden, und warum soll nicht den Menschen erlaubt sein, auch einmal außerhalb der Doktrin selig zu werden?

Digitized by Google

Zweites Kapitel.

Die Gewaltenteilung.

Man würde gut tun, diejenigen Stellen aus griechischen Schriftstellern, die sich auf Gewaltenteilung beziehen, auf sich beruhen zu lassen; sie sagen weiter nichts, als daß jede staatliche Tätigkeit sich in gewissen Hauptrichtungen bewegt, ohne diese Richtungen klar voneinander abzugrenzen und ohne aus dieser an sich richtigen Beobachtung die praktische Folge zu ziehen, daß den verschiedenen Funktionen auch verschiedene Organe entsprechen müßten. Es gilt das namentlich auch von Aristoteles, der ja selbst rät, die Obrigkeit, besonders in Kleinstaaten, nach jenen Geräten einzurichten, die zugleich als Leuchter und als Bratspieß dienen (IV, 11, § 1; 12, § 5; 13 §§ 1—3). Es gilt das in noch höherem Grade von Thukydides und Dionys von Halikarnaß.

Im Naturrecht des Mittelalters ist von Gewaltenteilung sehr wenig die Rede; Justiz und Administration lagen überall im Gemenge; die Gesetzgebung ruhte fast ganz, es erbten sich Gesetz und Rechte usw.

Grotius schließt sich aufs engste an Aristoteles an (Buch I, Kap. 3, Abschnitt 6, § 1).

Hobbes hält jede Teilung der höchsten Gewalt für verderblich; ein jegliches Reich, welches mit sich uneins sei,

Digitized by Google

werde wüste; selbst wenn ein aus den drei Staatsformen gemischter Zustand hergestellt werde, würde dadurch für die Freiheit der Bürger solange nicht das geringste gewonnen, als die drei Faktoren unter sich einig seien. Er führt auch besonders die Meinung derer ad absurdum, welche so teilen wollen, daß dem Monarchen die Entscheidung über Krieg und Frieden, dem Parlamente aber das Recht Abgaben aufzulegen zustehen solle. Denn da der nervus rerum sowohl im Kriege wie im Frieden das Geld sei, hätten die über das Geld Disponierenden die eigentliche Gewalt, der Monarch nur den Namen davon (De cive, Kap. VII, § 4; Kap. 12, § 5; Leviathan, Kap. XVIII).

Wie Hobbes, so ist auch Friedrich der Große gegen Gewaltenteilung gewesen. Im Gegensatz zum Antimacchiavell, wo er sich günstig über die englische Verfassung ausgesprochen hatte, erklärte er es nach dem Erscheinen von Montesquieu, ohne diesen zu nennen, für ein Gebrechen der englischen Verfassung, daß die Gewalt des Königs mit der des Parlaments in fortwährendem Kampfe liege, indem beide sich gegenseitig beobachteten, um ihre Stellung zu behaupten und auszudehnen (Koser I, 343f.).

In einem gewissen Sinne ist Locke der Vater der Lehre von der Gewaltenteilung. Bei diesem strengen Logiker handelt es sich in der Hauptsache um zwei Gewalten, die legislative und die exekutive power (Kap. VII, § 38; Kap. IX, § 127). Nur insofern ist doch in den meisten Stellen von drei Gewalten die Rede, als die exekutive in zwei Unterarten zerlegt wird, so daß neben der power of making laws die power of employing the force of the community in the execution of laws und die power of defense of the commonwealth from foreign injury als

Digitized by Google

besondere Gewalten erscheinen und das zwölfte Kapitel geradezu die Überschrift führt: of the legislative, executive and federative power (Kap. I, § 3). Davon aber ist bei Locke gar keine Rede, daß die zwei, bezw. die drei Gewalten einander gleichständen und einander im Gleichgewicht halten müßten, vielmehr räumt er der gesetzgebenden eine übergeordnete Stellung ein. Alle sonstige Gewalt im Staate sei nur ministeriel (Kap. XIII, § 153); die beiden anderen Gewalten ständen unter der legislativen. Ebensowenig ist bei Locke davon die Rede, daß diese drei Gewalten jede einen besonderen Träger haben müßte; denn selbst die legislative Gewalt soll nicht den beiden Häusern des Parlaments ausschließlich zustehen, sondern es soll daran auch der Träger der exekutiven Gewalt einen Anteil haben, nicht nur insofern, als ihm in der Regel die Berufung, Vertagung und Schließung zusteht, sondern auch insofern, als kein Gesetz ohne seine Zustimmung erlassen werden darf. Die beiden anderen Gewalten sind in einer und derselben Hand, in der des Königs; trotz ihrer Verschiedenheit sollen sie nicht verschiedenen Faktoren anvertraut werden. Ihre Verschiedenheit aber beruht darauf, daß die exekutive Gewalt im engeren Sinne die Munizipalgesetze im Inneren anzuwenden, die föderative aber über Krieg und Frieden, Bündnisse, Staatsverträge, diplomatische Verhandlungen zu entscheiden, für die Sicherheit und das Interesse nach außen zu sorgen hat. Auf den Namen komme wenig an: and may it be called federative power, if any one pleasses; so the thing be understood I am indifferent as to name (Kap. XI, §§ 3, 4; Kap. XII, §§ 3, 4, 5, 146—148). Endlich gibt es bei Locke neben diesen zwei oder drei Gewalten noch eine königliche Prärogative.

Digitized by Google

Unter den drei Lockeschen Gewalten fehlt es also an einer besonderen richterlichen Gewalt. Und doch ist sich Locke vollbewußt, daß die Haupttätigkeit sowohl der gesetzgebenden Gewalt als auch der exekutiven auf dem Gebiete der Justiz liegen. Die gesetzgebende Gewalt sei wesentlich dazu da, um Gesetze zu geben with penalties of death and consequently all the penalties for the regulation and preservation of property; die exekutive Gewalt sei vorzugsweise dazu da, um derartige Gesetze anzuwenden, um Strafurteile zu fällen, so daß die Strafgerichtsbarkeit als eine Hauptaufgabe der exekutiven Gewalt, diese Gewalt selbst als eine wesentlich richterliche erscheint. Alles ganz naturgemäß in einer Zeit, wo die richterliche Tätigkeit in mittelalterlicher Weise die weit überwiegende, die innere Verwaltung noch wenig entwickelt war, so daß sie ohne Schwierigkeit unter den mittelalterlichen Begriff jurisdictio gebracht werden konnte (Kap. I, § 3; Kap. VI, § 12; Kap. VII, § 88; Kap. IX, § 127).

So lag die Sache, als fast nach zwei Menschenaltern Montesquieus Esprit des lois erschien. Es ist vieles darin, was uns heute nicht mehr zusagt, wie das Zutodehetzen des an sich fragwürdigen Gedankens über die Prinzipien, auf denen die drei Staatsformen angeblich beruhen, die Prinzipien der Tugend, der Ehre und der Furcht. Aber selbst für den Zustand der heutigen Kultur ist es zu bedauern, daß Montesquieu so wenig gelesen wird, wie es tatsächlich der Fall ist, daß z. B. die Entwicklung des französischen Zivilrechts, woran er drei Jahre gearbeitet hat, worüber ihm die Haare grau geworden sind (Liv. 28), oder daß die Darstellung des französischen Feudalismus in bezug auf Entstehung und Entwicklung der Monarchie (Liv. 30. 31), was doch auch für die deutsche

Digitized by Google

Rechtsgeschichte in Betracht kommt, namentlich von deutschen Forschern ganz ignoriert wird.

Für die Zeit seines Erscheinens, 1749, mußte Montesquieu's Werk einen sehr großen Eindruck machen, nicht nur wegen der glänzenden Schreibart, sondern besonders deshalb, weil es in einer Zeit abstrakter Doktrinen auf konkrete Beobachtungen gegründet war, weil es sich nicht auf dem Boden des Naturrechts bewegte, dieses vielmehr nur sehr flüchtig begrüßte, weil es nicht von der Freiheit und Gleichheit her eine für alle Völker gleichmäßige, sondern aus der Verschiedenheit der Lage der Länder, aus der Stufe der Kultur verschiedene Verfassungen für verschiedene Völker herleitete. Einen Codex des Lehnrechts hat es der damalige Radikalismus genannt. In Wahrheit ist es ein Buch, über den Staat, wie es seit Aristoteles nie jemand verfaßt hatte.

Man beschäftigt sich eigentlich nur noch mit Liv. XI, welches die Überschrift führt: des lois qui forment la liberté politique, dans son rapport avec la constitution. Schon im vierten Kapitel dieses Buches ist davon die Rede, daß die Freiheit davon abhängig sei, daß jede Gewalt im Staate in Schranken gehalten werde durch andere Gewalten. Es gebe, heißt es im fünften Kapitel, eine Nation in der Welt, welche — was heute seltsam berührt — nicht in der Vergrößerung, nicht in Handel und Schiffahrt, nicht im Kriege ihren Zweck habe, sondern in der politischen Freiheit. Das folgende Kapitel, das berühmte sechste, führt dann die Überschrift „De la constitution d'Angleterre". Hier heißt es nun: „Il y a dans chaque état trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice

Digitized by Google

de celles qui dépendent du droit civil." Im unmittelbaren Anschluß daran heißt es von der zweiten Gewalt, daß sie sich auf Krieg und Frieden, die Absendung und den Empfang von Gesandtschaften, auf äußere Sicherheit beziehe; von der dritten, daß sie die Verbrechen bestrafe oder über die Differenzen zwischen einzelnen urteile, und weiter: „On appellera cette dernière la puissance de juger et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'état"; und es heißt später einmal von den beiden letzten Gewalten: „La puissance d'exécuter les résolutions publiques et de juger les crimes ou les différends des particuliers."

So eng also der Anschluß an Locke ist — an einer anderen Stelle, wo Montesquieu nochmals auf England zurückkommt, spricht auch er von zwei sichtbaren Gewalten, der legislativen und der exekutiven (XIX, 27) — so gibt es doch bei Montesquieu eine richterliche Gewalt. Was aber viel wichtiger ist, während Locke nur je für die legislative und je für die beiden anderen zusammen besondere Träger fordert, will Montesquieu, daß die drei Gewalten einander gleich gesetzt werden, daß eine jede einen verschiedenen Träger haben soll. Indessen dabei kommt er doch in die Brüche. Er sagt selbst: „Des trois puissances celle de juger est en quelque façon nulle." An einem Träger für die richterliche Gewalt fehlt es bei ihm. In welchem Sinne die Trennung der richterlichen Gewalt gemeint war, ergibt sich daraus, daß er schreibt: „Dans la plupart des royaumes de l'Europe le gouvernement est modéré, parceque le prince, qui a les deux premiers pouvoirs, laisse à ses sujets l'exercice du troisième. Chez les Turcs, où ces trois pouvoirs sont réunis sur la tête du sultan, il règne un affreux despotisme; dans les républiques d'Italie — es ist besonders Venedig gemeint — où ces trois pouvoirs sont réunis, la

Digitized by Google

liberté se trouve moins, que dans nos monarchies. **La** puissance de juger ne doit pas être donnée à un senat permanent, mais exercée par des personnes, tirées du corps du peuple dans certains temps de l'année." Wie denn auch die Anstellung durch die Exekutive, die Gehaltsfestsetzung durch die Legislative erfolgen soll. Die Zuständigkeit der Gerichte ist bei Montesquieu so wenig fest bestimmt, daß unter Berufung auf ihn die Franzosen und die Amerikaner die entgegengesetzten Folgerungen gezogen haben. Montesquieu ist weit davon entfernt, daß der Richter über jede objektive Rechtsverletzung zu urteilen habe, daß jede administrative Justiz ausgeschlossen sein soll; denn wenn er auch im Hinblick auf Frankreich einmal äußert: „c'est un grand inconvénient dans la monarchie, que les ministres des princes jugent eux mêmes les affaires contentieuses", so schließt doch diese beiläufige Äußerung besondere Verwaltungsgerichte, wie sie damals in Frankreich, noch dazu in kollegialischer Verfassung bestanden, nicht aus. Hat doch Montesquieu sogar die Zuständigkeit des englischen Oberhauses in ganz zweifellosen Justizsachen gebilligt, und nirgends ein schrankenloses richterliches Prüfungsrecht gefordert. Dagegen hat er verlangt, daß die Richter sich streng an das Gesetz halten, im Gegensatz zu solchen, welche für die Justiz eine ebenbürtige Stellung neben der gesetzgebenden Gewalt in Anspruch nehmen. Unter den drei Gewalten spielt auch bei Montesquieu die richterliche einigermaßen die Rolle des heiligen Geistes in der Trinitätslehre: sie ist den beiden anderen nicht ebenbürtig.

Wenn man fragt, wie die Zeitgenossen sich dazu gestellt haben, etwa Friedrich der Große, so sagt Bluntschli „später fand er auch an Montesquieu Gefallen". Das ist so unbestimmt wie möglich. Ernsthafte Forscher

Digitized by Google

wie Droysen (Gesch. d. Preuß. Pol. Th. V, Bd. 4, S. 3 ff.) und Koser (Gesch. Friedrichs des Großen, I, 344, II, 559; Epochen 283) stimmen darin überein, daß der König das Werk gelesen habe, beide aber auch darin, daß er sich weder in seinen Schriften noch in seinen Korrespondenzen zur Lehre von der Gewaltenteilung habe vernehmen lassen, beide endlich auch darin, daß er sie nicht gebilligt habe. Droysen sagt: „Am wenigsten wird ihm die Lehre von der Teilung der Gewalten auch nur klar gedacht, geschweige denn heilvoll, den wirklichen Aufgaben des Staates entsprechend, den möglichen Stürmen im Innern und im Äußern gewachsen erschienen sein." Zwar als Kronprinz hatte er in der Réfutation du prince de Macchiavell (VIII, 255) die englische Verfassung als modèle de sagesse bezeichnet, „là le parlament est l'arbitre du peuple et du roi, et le roi a tout le pouvoir de faire du bien, mais il n'en a point pour faire le mal"; aber in der unmittelbar nach dem Erscheinen Montesquieus verfaßten dissertation sur les raisons d'établir ou d'abroger les lois (IX, 21) wurde ausgeführt, daß die königliche Gewalt sich unaufhörlich mit der des Parlaments im Kampfe befinde, daß die englische Verfassung ein gouvernement turbulent et orageux sei. Vollends in seiner Praxis hielt Friedrich der Große alle Zügel der Staatsgewalt fest in seiner Hand.

Rousseau war ganz entschieden gegen Gewaltenteilung. Er hat die Lehre Montesquieus für ein Taschenspielerkunststück (II, 2) und gleich Hobbes die Staatsgewalt für unteilbar erklärt. Vollends die Konstruktion einer richterlichen Gewalt war ihm so sehr zuwider, daß er die Richterstellen, auch die höchsten, nur als Durchgangsstufen für die Verwaltungsämter betrachtet wissen wollte.

Digitized by Google

Drittes Kapitel.

Die Lehre von Adam Smith.

Weder das Altertum noch das Mittelalter hat ein wissenschaftliches System über die wirtschaftlichen Beziehungen der Menschen und Völker zueinander hervorgebracht.

Was man das Merkantilsystem nennt, ist nichts weiter als der Niederschlag derjenigen Maximen, die seit dem Beginn der Geldwirtschaft — denn gegenüber der Naturalwirtschaft hat der damalige Staat mit gebundenen Händen dagestanden und alles gehen lassen, wie es wollte — nach Maßgabe der damaligen Bedürfnisse und Anschauungen von den damaligen öffentlichen Verbänden, von Staats- und Stadt wegen, auch von Zünften und Innungen zur Regelung des Wirtschaftslebens angewendet waren. Das Merkantilsystem oder, wie es Smith später genannt hat, das kaufmännische, das Handelssystem kam darauf heraus, Produktion und Verkehr emporzubringen, insbesondere die Städte zu Treibhäusern für Handel und Gewerbe zu machen, durch Regelung von Produktion und Konsumtion vermittelst objektiver Ordnungen (Gebote und Verbote), durch Abschließung aller bestehenden öffentlichen Verbände gegeneinander, durch Eingangszölle und Ausfuhrverbote, durch Preisregulierungen, Festsetzungen von Arbeitslöhnen

Digitized by Google

und Arbeitsbedingungen. Alle Staaten ohne Ausnahme haben diesem System gehuldigt, vor allem England unter den Tudors und mit ganz besonderer Entschiedenheit unter Cromwell, dessen Navigationsakte den Höhepunkt des Merkantilsystems bezeichnete. Die Navigationsakte vom 9. Oktober 1651 hatte festgesetzt, daß alle Güter aus den übrigen Weltteilen nur auf englischen Schiffen, daß alle europäischen Güter entweder ebenfalls nur auf englischen oder auf Schiffen der Länder, in denen diese Waren ihren Ursprung haben, in England eingeführt werden sollten, während die Ausfuhr von Roh- und Hilfsstoffen ganz untersagt war. Frankreich zur Zeit Colberts, Preußen unter Friedrich dem Großen verfuhren analog; Friedrich der Große ging nur insofern über die anderswo getroffenen Maßnahmen hinaus, als er bei der Kapitalsarmut des Landes genötigt war, manches, was in den anderen westeuropäischen Ländern der Privattätigkeit überlassen werden konnte, selbst in die Hand zu nehmen.

Als die Zeit gekommen war, bildete sich in natürlicher Reaktion gegen das Bestehende, vielfach Überlebte zunächst nur in der Theorie ein anderes System aus, welches unter Ausschaltung des Staates auf dem wirtschaftlichen Gebiete, alles von dem Wettbewerbe und dem Unternehmungsgeiste des einzelnen, von dem freien Spiel der natürlichen Kräfte erwartete. Frankreich ist dabei vorangegangen, die sogenannten Physiokraten sind es gewesen, Quesnay 1694—1774, Turgot 1727—1781, die zuerst das droit naturel auf diesem Gebiete verkündet haben, in deren Kreise auch zuerst das Wort gefallen ist: laissez faire, laissez aller; das Hauptwerk Turgots, die „Réflexions sur la formation et la distribution des richesses" ist neun Jahre vor Smith 1766 erschienen (Oeuvres de

Digitized by Google

Turgot, Paris, 1844, I, 7—67). Turgot hat auch schon praktisch die Hand angelegt: was er beabsichtigte, geht namentlich aus den an den König gerichteteten Denkschriften und aus den redseligen Einleitungen der Reformgesetze selbst hervor; die Gewerbefreiheit stand dabei im Vordergrunde (a. a. O. 247—249; 302—316), während bei der Verwandlung der Wegefronden in eine Geldabgabe es sich im wesentlichen um Heranziehung der bisher privilegierten Stände handelte (a. a. O. 237—243; 251—298; 323; 326 ff.).

Aber der Ruhm, das System des wirtschaftlichen Individualismus zur Vollendung gebracht zu haben, gebührt Adam Smith, Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations 1775—1776.

Man hat behauptet (Kraus), daß seit den Zeiten des neuen Testaments kein Buch wohltätigere Folgen gehabt habe, man hat Smith mit Kopernicus und Newton verglichen.

Der Erfolg war jedenfalls ein beispielloser. Und in der Tat niemals, so lange die Welt steht, waren die wirtschaftlichen Dinge in solchem theoretischen Zusammenhange behandelt worden. Der Erfolg beruht nicht zum wenigsten auf der formellen Vollendung, der klaren Methode, der plastischen Darstellung; sind es doch stets nur formvollendete Werke gewesen, welche ihre Zeit beherrscht haben und welche, was viel wichtiger ist, die Gewähr der Dauer in sich tragen. Und bei Adam Smith kommt selbst ein formeller Mangel fördernd in Betracht, eine gewisse Weitschweifigkeit, ein übertriebener logischer Syllogismus, wie solcher auch im Naturrecht sich breit machte und der Halbbildung die Aneignung sehr erleichterte. Indem aber die neue Lehre gegen eine Menge bestehender Einrichtungen

Digitized by Google

sich wandte, gegen Zünfte, Fideikommisse, Feudallasten, die sich doch nur zum Teil überlebt hatten, und indem sie zugleich den Eigennutz, den Trieb nach dem Golde zum Hauptmotiv der wirtschaftlichen Tätigkeit machte, gleichsam ein Zugpflaster auf die schlechtesten Seiten der menschlichen Natur legte und alle ethischen Rücksichten dagegen in den Hintergrund stellte, brachte sie ein neues Element der Zersetzung und der Desorganisation, einen neuen Zündstoff gegen das Bestehende, in erster Linie gegen den Staat in die Welt, weniger gegen seine Organisation als gegen seine Zwecke, seine Zuständigkeit.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß Adam Smith längst nicht in der Weise seiner Nachfolger den Staat zum Nachtwächter gemacht, daß er ihm im Gegenteil viele wirtschaftliche Funktionen bei der Post, dem Münzwesen, dem Wegebau belassen hat, und daß er sehr damit einverstanden war, was auch inkonsequenter Weise die Meinung der von ihm ausgegangenen „Schule“ war, wie List seine Anhänger nannte, daß der Staat Ausgaben zu produktiven Zwecken aufs Budget brachte; Adam Smith war auch für Erfindungspatente und für Schutz gegen den Nachdruck; was beides namentlich von der deutschen Freihandelspartei in den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts so heftig bekämpft ist.

Digitized by Google

Zweiter Abschnitt.

Die Verwirklichung dieser Ideen.

Digitized by Google

Erstes Kapitel.

Die beiden englischen Revolutionen.

Der Kampf um die Vorherrschaft zwischen Königtum und Parlament durchzieht die ganze englische Geschichte. Mit sehr verschiedenem Ergebnisse in den verschiedenen Epochen. Durch die normannische Eroberung hatte die Krone eine ganz außerordentliche Machtfülle erlangt, die von den Nachkommen Wilhelms des Eroberers, auch von den Plantagenets der ersten Generationen noch weiter ausgebildet, wenigstens aufrecht erhalten wurde. In den Stürmen der folgenden Jahrhunderte war vieles davon verloren gegangen, namentlich unter den Lancasters hatten die Befugnisse des Parlaments eine weite Ausdehnung gewonnen. Aber die Tudors stellten alles im alten Glanze wieder her; kaum jemals hatte die königliche Prärogative heller gestrahlt. Namentlich unter Elisabeth wurde das Parlament in strenger Unterordnung unter die königliche Autorität gehalten, indem sie ganz nach ihrem Belieben das Parlament berief oder entließ, seine Beschlüsse genehmigte oder verwarf, Mitglieder des Unterhauses wegen mißliebiger Äußerungen verhaften ließ, das Schiffsgeld eigenmächtig einführte, die Sternkammer, den obersten geistlichen Gerichtshof, errichtete. Gneist spricht von einer königlichen Diktatur der Tudors, und Macaulay

Digitized by Google

verweist zur Erklärung auf den Mut und die Willenskraft, die allen Männern und Frauen dieses Geschlechts eigen gewesen seien. Untersuchungen über die gegenseitigen Rechte und deren Grenzen vermied man und konnte man vermeiden, weil man im großen und ganzen miteinander übereinstimmte, weil dieser Zustand populär war. Es war diejenige Verfassung, die im 14. und 15. Jahrhundert in ganz Europa bestand.

Als aber ein ausländisches Geschlecht zur Regierung gekommen war, bei dem es im letzten Grunde an jener Übereinstimmung fehlte, namentlich in dem, was damals die Welt bewegte, in den religiösen Überzeugungen, da begann eine neue Epoche.

Macaulay hat sich darüber aufgehalten, daß alle whiggistischen Geschichtschreiber bewiesen hätten, daß die englische Verfassung vor den Stuarts republikanisch, alle torystischen, daß sie despotisch gewesen sei; beide hätten in den Quellen leicht gefunden, was sie gesucht, und sich hartnäckig geweigert, etwas zu sehen, was sie nicht gesucht; jeder habe seiner Partei das Verdienst vindiziert, für die unveränderte Erhaltung der alten Verfassung gekämpft zu haben.

Rein juristisch betrachtet war die Position der Stuarts eine sehr günstige. Die beiden ersten Könige hätten nichts weiter gewünscht, als in der Manier der Tudors weiter zu regieren; das berühmte Wort „nolumus leges Angliae mutari", das so oft gegen sie zitiert ist, ist von Karl I. gebraucht; die Gerichte traten in der Auslegung der Gesetze auf seine Seite (Ranke, Englische Geschichte, II, 201); es ist ganz verkehrt, ihn einen meineidigen König zu nennen. Sagt doch selbst Gneist: „Man verkennt oft, daß viele der Maßregeln mehr im formalen Rechte waren,

Digitized by Google

als nach der heutigen Verfassung angenommen wird" (Englische Verfassungsgeschichte, 549). Aber auch das Parlament war juristisch wegen seiner zweifellosen Finanzgewalt in einer günstigen Lage, da die allgemeinen Weltverhältnisse es mit sich gebracht hatten, daß mit den bisherigen Einnahmen die Geldbedürfnisse des Staates nicht mehr zu bestreiten waren und das Parlament also das Königtum dadurch von sich abhängig machen konnte, daß es entweder nichts bewilligte oder weniger als der Bedarf erforderte oder daß es die bewilligten Subsidien an alle möglichen Bedingungen band.

Wie die Dinge im England des 17. Jahrhunderts wirklich lagen, handelte es sich darum, ob die Monarchie einen kontinentalen militärisch-administrativen Charakter annehmen oder ob die Macht des Parlaments sich hinfort auf die Verwaltung erstrecken sollte (Ranke, I, 103. 442; II, 232; III, 538; V, 569; VI, 37. 72).

Wie jede große Revolution, so war auch die erste englische nur scheinbar ein Kampf ums Recht. Sie war kein Zivilprozeß, sondern ein Kampf um die Macht. Man suchte sich gegenseitig ins diplomatische Unrecht zu setzen. Das Parlament, so sehr es sich scheinbar in Verteidigungsstellung befand, hat dabei die Offensive ergriffen, ein Umstand, der nur durch die Taktik in etwas verschleiert wurde, indem man behauptete, die Rechte, die man erwerben wollte, schon zu haben, so daß es nur nötig sei, sie zu deklarieren. In Tat und Wahrheit waren die höheren Klassen der englischen Gesellschaft sich ihrer Bedeutung bewußt geworden, gleichsam zu ihren Jahren und zu ihren Tagen gekommen. Dem Königtum über den Kopf gewachsen, verlangte Aristokratie und Gentry einen erweiterten Anteil an der Staatsgewalt, was eine

Digitized by Google

Einschränkung der monarchischen Prärogative in sich schloß.

Während dieses Kampfes ging weit über die ursprüngliche Absicht hinaus die Staatsordnung aus den Fugen. Das Königtum, statt beschränkt zu werden, wurde beseitigt. Mit ihm ging aber auch die bisherige Parlamentsverfassung zugrunde. Das Oberhaus wurde aufgehoben und die gesamte Staatsgewalt befand sich in den Händen des Unterhauses, dessen Zusammensetzung unter den Einfluß kirchlicher Sekten geriet. An Gewaltsamkeit ist die erste englische Revolution von der ersten französischen kaum übertroffen worden; auch die erste englische Revolution wurde großenteils auf der Straße vollzogen durch einen terroristischen Pöbel. Das Common council von London hat eine ganz ähnliche Rolle gespielt wie in Paris die Kommune. Von Freiheit der Beratungen und Abstimmungen war beide Male gleich wenig die Rede. Dagegen waren Freiheitsberaubungen, Vermögenskonfiskationen, Todesstrafen hier so gut wie dort an der Tagesordnung. Der englische Radikalismus unterschied sich von dem französischen nur darin, daß er mit religiösen Elementen stark versetzt war, daß er in einen finsteren und unduldsamen Puritanismus und Independentismus ausartete, daß zur politischen Leidenschaft die religiöse sich gesellte. Wie die französische Revolution, so hatte auch die erste englische einen Militärdespotismus zur unmittelbaren Folge, allerdings in Gestalt einer Republik, aber der Protektor dieser Republik war ein militärischer Usurpator und Diktator, auch er hat Musketiere in den Parlamentssaal bringen lassen. Die ganze Commonwealth beruhte auf der faktischen Unterwerfung unter die militärische Gewalt, auf der Herrschaft der Soldateska der siegreichen Armee.

Digitized by Google

Vereinzelt waren auch in den politischen Kämpfen des Mittelalters, wie bei der Absetzung und Ermordung Richards II., naturrechtliche Theorien zutage getreten (Ranke, I, 106. 108). Jetzt, auf der Höhe des Kampfes, wurden sie mit ganz anderem Nachdruck ins Feld geführt. Schon als bei der Anklage Karls I. die Lords nicht mittun wollten, hatten die Gemeinen beschlossen, daß sie als Vertreter des souveränen Volkes die höchste Gewalt hätten. Der damalige Beschluß lautete: „the people are under god the original of all just power; the commons of England, in parliament assembled, being chosen by and representing the people, have the supreme power; whatsoever is enacted and declared for law by the commons in parliament assembled hath the force of law, although the consent of king or house of peers be not had there unto.

Aber tief gingen solche Doktrinen damals noch nicht. Sie waren ohne besonderen Enthusiasmus ergriffen worden (Ranke, III, 313. 319). Als jedoch nach gänzlicher Vernichtung der geschichtlich gewordenen Institutionen ein völliger Neubau erfolgen sollte, sah man sich doch nach höheren Normen dafür um, und so trat nunmehr das Naturrecht, allerdings nur für kurze Zeit, stark in den Vordergrund, mit Gedanken, die nicht nur dem Königtum, sondern auch dem Parlament selbst feindlich waren.

Diese Bewegung ging von denen aus, welche die tatsächliche Macht in der Hand hatten, von der Armee. Unter dem Einfluß der levellers, besonders ihres Führers John Lillburne legten die Regimenter Cromwells dem Unterhause einen Verfassungsentwurf vor unter dem Namen Agreement of the people mit dem Antrage, ihn dem englischen Volke zur Abstimmung vorzulegen. Es wurde dadurch unter Berufung auf die native rights zunächst die Zusammensetzung

Digitized by Google

des Unterhauses, welches jetzt das einzige Parlamentsorgan war, in dem Sinne geändert, daß die Repräsentanten, 400 an der Zahl, gleichmäßig auf die Wahlbezirke verteilt werden, und nach allgemeinem gleichem Wahlrecht auf je zwei Jahre gewählt werden sollten. Es wurde aber zugleich, zum ersten Male in der ganzen englischen Verfassungsgeschichte, der Grundsatz ausgesprochen, daß nicht das Parlament, sondern das Volk selbst die staatliche Vollgewalt, wenigstens für gewisse Fälle, ausüben sollte; je nachdem es sich um gewöhnliche Gesetze oder um Grundgesetze handelte [1]).

Auch der Gewaltentrennung ist damals schon gedacht worden: „In praesenti constitutione potestas legislativa ab exequenti potestate segregatur, cum illa in parlamentis, haec vero in protectore ejusque successoribus, e quibus certi in concilio adsunt, collocata est."

Die damals mit ziemlicher Geräuschlosigkeit und mit wenig Gewaltsamkeit vollzogene Restauration war eine so vollständige, wie vielleicht keine vorher und nachher. Es wurde alles in integrum restituiert, das erbliche Königtum

---

[1]) Der erst vor kurzem ans Licht gezogene Entwurf bei Gardiner, History of the great civil wav, III (1881), 607—609; der definitive Text bei Gardiner, The constitutionel documents of the puritan revolution 1628—1660. Oxford 1889. S. 270—282, No. 71; auch bei Gooch, The history of english democratic ideas in the 17. century. Cambridge 1898. S. 150 ff. 172; in Kap. III, 102 ff., the birth of republicanism, und Kap. IV, the politic opinions of the army, 139 ff., wo auch die Broschürenliteratur der Zeit berücksichtigt wird. Ranke, III, 287. 307 ff. 452. Bourgeaud, Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893. Bourgeaud, Prémier programme de la démocratie en Angleterre (Annales de l'école libre des sciences politiques, 15. April 1890). Rothschild, Der Gedanke der geschriebenen Verfassung in der englischen Revolution. Tübingen und Leipzig 1903. Jellinek, Das Recht der Minoritäten. Wien 1898. S. 98.

Digitized by Google

und die beiden Häuser des Parlaments. Aber auch die Streitpunkte zwischen König und Parlament waren die alten geblieben. Die Parlamente, selbst die loyalsten jener Zeit, haben von der Maxime, bei Geldbewilligungen in die königliche Prärogative einzugreifen, nicht wieder abgelassen und dadurch langsam, aber stetig an Boden gewonnen. Und während unter der Regierung Karls II. auf beiden Seiten laviert wurde, endeten die unter Jakob II. von neuem ausgebrochenen Differenzen in kirchlichen und auswärtigen Fragen mit einem entschiedenen Siege des Parlaments.

Das neue Rechtsverhältnis zwischen den beiden Faktoren wurde durch eine neue Verfassungsurkunde festgestellt: die Bill and declaration of rights and liberty of the subject, 1. William and Mary, Kap. II, 13. Februar 1689. Sie war keine Verfassungsurkunde im modernen Sinne. Die dreizehn Artikel haben weder Ordnung noch Ensemble, sie folgen sich nach dem Zufall. Aber sie berühren doch alle diejenigen Fragen, die damals im Hinblick auf das soeben Erlebte zur Lösung drängten. Die Parlamente sollten hinfort häufiger berufen werden, die Wahlen sollten frei sein, volle Redefreiheit sollte gewährt werden; Suspension oder Dispensation von Gesetzen sollte nicht mehr stattfinden; auch die richterliche Gewalt der Krone wurde durch das Verbot von Ausnahmsgerichten und von strengen Strafen, durch genauere Vorschriften über Bildung und Zuständigkeit der Geschworenengerichte gegen früher eingeschränkt; der Bestand des stehenden Heeres dem Belieben des Parlaments unterstellt. Auch Einzelrechte sind damals gewährt worden, aber doch nur solche, welche eng mit den Grundlagen der Verfassung zusammenhingen, wie das Petitionsrecht, das Recht, Waffen zu tragen; aber weder Preß-

Digitized by Google

freiheit, noch Vereins- oder Religionsfreiheit; eine Habeas Corpus-Akte war unter Karl II. zustande gekommen.

Wohl gab es solche, die weiter gehen, die Prärogative nicht sowohl beschränken als zerstören wollten, aber die Mehrheit trat dieser Meinung nicht bei. Was in den Kaffeehäusern, die eben damals aufgekommen waren und die bei dem Mangel an Zeitungen und Versammlungen die Zentralpunkte politischer Diskussion bildeten, auf den Bierbänken, würde man heute sagen, darüber hinaus verlangt wurde, wurde in ernsten politischen Kreisen nicht beachtet. Was Boutmy so ausdrückt: „On s'est gardé soigneusement de ces généralisations et de ces simplifications vers lesquelles notre droit public n'a pas cessé de tendre (Études de droit constitutionel; France-Angleterre-États unis. Paris 1885. S. 17). Die Engländer hatten schon damals jenen politischen Verstand, der keineswegs bloß den Franzosen abgeht.

Immerhin war die Umgestaltung eine so tiefgreifende, daß es ein illegitimer König war, der sie gewährte; die Bill and declaration of rights ist eine Wahlkapitulation wie später die belgische Verfassung. Denn so ruhig die zweite Revolution verlief und so sehr die neue Thronfolgeordnung an die nächsten Verwandten sich hielt: ein Bruch der Rechtsordnung hatte doch stattgefunden; an die freiwillige Niederlegung der Krone durch Jakob II. glaubte kein Mensch. Auch die zweite Revolution war immerhin eine Revolution.

Darum rief man auch diesmal das Naturrecht zu Hilfe. Nicht ohne Widerspruch. Mit dem größten Nachdruck ist damals insbesondere von juristischer Seite her bestritten worden, daß dem Volke eine Superiorität über den König zustehe. Man berief sich auf dessen göttliches Recht, was so viel heißen sollte, daß es unabhängig sei von mensch-

Digitized by Google

licher Ubertragung. Man wies auch darauf hin, daß vom Oberhause ganz abgesehen selbst im Unterhause nicht die Nation, sondern nur ein Bruchteil von ihr, vielleicht nur der vierte Teil der Gesamtheit vertreten sei, nur die freeholders und die begüterte Klasse; und wo würde das Privateigentum bleiben, wenn man auf den Stand der Natur zurückgehe. Aber es überwog die andere Meinung, daß auch das Volk ein göttliches Recht habe, daß die Regierung auf Vertrag mit dem Volke gegründet sei (compact and agreement), daß an diesen Vertrag das Volk nur so lange gebunden sei, wie sich der König daran binde; daß der König den Vertrag gebrochen habe, daß die Regierung dadurch aufgelöst und daß das Recht, darüber zu disponieren, dem Volke anheimgefallen sei; daß das Parlament dafür das richtige Organ sei, indem wenigstens im Unterhause der würdige Teil der Nation vertreten werde, alle die, welche an der Regierung teilzunehmen verdienten. In beiden Häusern ging das durch, im Januar 1689 (Ranke, V, 241; VI, 30 ff.).

Von neuem kamen solche naturrechtlichen Vorstellungen in England infolge der französischen Revolution ans Licht.

Burkes Reflections Ende 1790 sind zwar völlig der Ausdruck der Überzeugung der herrschenden Klassen, aber daneben bestand doch eine nicht unerhebliche Unterströmung. Schlosser hat die Ansicht ausgesprochen, daß zur Zeit Georgs III. es den Anschein gehabt habe, als ob demnächst eine Revolution ausbrechen werde. Er verweist auf den Prozeß Wilke's in den Jahren 1763 ff., auf die Juniusbriefe von 1769, die so radikal und demokratisch wie nur möglich mit der Revolution förmlich drohen, auf die Schriften von Franklin und Paine, darauf, daß die Stadt London sich anfangs 1770 fast in offenem Aufstande gegen

Digitized by Google

Regierung und Parlament befunden und eine Sprache geführt habe wie 1791 in Frankreich; auf die Reden, die beim Abfall der amerikanischen Kolonien von den Lords Chatam, Camden, Shelburne, Temple, den Herzögen von Richmond und Manchester gehalten wurden, die sich von den Reden Mirabeaus und Barnaves in nichts unterschieden hätten; auf den Ton vieler Zeitungen und Broschüren, der um nichts mäßiger gewesen sei als später der von Marats Volksfreund oder des Père Duchesne; er verweißt schließlich auf die Skandale der höheren Gesellschaftsschichten, wie sie schlimmer in Frankreich unter der Regentschaft nicht vorgekommen seien (Schlosser, Geschichte des 18. Jahrhunderts, III, 378 ff., 412, 448 ff., 459, 524, 626).

Man übersieht auch häufig, daß Burke nicht offensiv, sondern nur defensiv vorgegangen ist, veranlaßt durch Angriffe, die sowohl in Schriften, als auch in Vereinen und Versammlungen gegen die Grundlagen der englischen Verfassung gerichtet wurden, insbesondere durch die Resolutionen zweier revolutionärer Klubs und namentlich durch eine Predigt des Dr. Price vom 4. November 1789, dem Jahrestage der zweiten Revolution, in der er nicht nur das Lob der französischen Revolution, sondern auch die ganze naturrechtliche Staatstheorie mit Einschluß des Rechtes der Absetzung der Könige verkündet hatte. Das Auftreten von Burke hat aber den Anstoß gegeben zu einer Flut von Gegenschriften, von denen zwar keine an die Burkes heranreicht, auch die von Mackintosh nicht, die unter dem Titel „Vindiciae Gallicae, defense of the french revolution and its englisch admirers against the accusation of the Right Honorable Edmund Burke" im April 1791 erschienen war. Oder Thomas Paines, des Sekretärs des Auswärtigen beim Kongresse der Vereinigten Staaten, des

Digitized by Google

Mitglieds des französischen Convents, „Rights of man“, zwei Teile, von denen der erste gegen Burke gerichtet war, während der zweite die Republikanisierung Englands in einer Weise empfahl, daß gegen die zweite billige Ausgabe eingeschritten wurde, die aber doch einen großen Erfolg hatte; wie auch alle damaligen Poeten (Coleridge, Wordsworth, Robert Burns) auf revolutionärer Seite standen. Es ist auch gar nicht zu leugnen, daß Burke als prinzipieller Anhänger der zweiten Revolution, der noch als Whig den Abfall der amerikanischen Kolonien verteidigt hatte, oft ins Gedränge geriet und auf die zahlreichen Anzapfungen, die in der Regel übrigens nur Klopffechtereien waren, nicht geantwortet hat.

Praktisch hat die französische Revolution nicht den mindesten Einfluß auf das englische Staatsleben geübt. Selbst die Opposition unter Fox hat sich auf liberal klingende Worte, auf platonische Liebeserklärungen beschränkt und ist nur so weit gegangen, wie eine nicht in der Macht befindliche Partei gehen darf, um sich später die Aufgabe nicht allzusehr zu erschweren. Im Gegenteil. Der Ausbruch der Revolution hat die Reform des parlamentarischen Wahlrechts um ein halbes Jahrhundert hinausgeschoben. Was 1832 erreicht wurde, weniger eine Erweiterung des Wahlrechts als eine gerechtere Verteilung der Abgeordnetensitze auf die Wahlbezirke, wenn diese Maßregel auch indirekt der Industrie und dem Handel zu gute kam, war schon 1785 vielleicht infolge der amerikanischen Revolution vorgeschlagen.

Infolge der Theorie Montesquieus von den drei nebeneinander bestehenden Gewalten, die auf die englische Wirk-

Digitized by Google

lichkeit wie die Faust aufs Auge paßte, hätte eine tiefgehende Umgestaltung der englischen Staatsverfassung stattfinden müssen. Es wäre das Veto des Königs, sein Recht auf Berufung und Schließung des Parlaments, der Auflösung des Unterhauses, der Bildung des Oberhauses, das Recht auf Ernennung der Richter zu beseitigen, es wäre dagegen die Exekutive in voller Unabhängigkeit vom Parlament dem Könige beizulegen gewesen. Es hätte ferner die Gemenglage der Justiz mit der Verwaltung aufgehoben werden müssen, insbesondere die Jurisdiktion der Friedensrichter, die Funktion des Oberhauses als Staats- und als Peersgerichtshof. Das feste Grundprinzip der englischen Verfassung sowohl zu den Zeiten der Tudors, wie während der Commonwealth, wie zur Zeit der Parlamentsherrschaft ist immer die Einheit der Staatsgewalt gewesen, die Verschmelzung aller Zweige der Staatstätigkeit in eine oberste alles überragende Gewalt. Nicht einmal in der englischen Theorie hat man sich auf Montesquieus Lehre ernsthaft eingelassen. Blackstone 20 Jahre später nur scheinbar; er spricht zwar gelegentlich von den drei Gewalten, versteht aber darunter das Königtum und jedes der beiden Häuser; er kennt nur zwei Gewalten, die legislative und die exekutive, die Gewalt making the laws and enforcing the laws, die eine habe der König und das Parlament, die andere der König allein; auch die Gerichte, so sehr sie in gewisser Weise unabhängig seien, gehörten zur Exekutive, die legislative Gewalt sei die höchste und absolute (Kap. II, Nr. 146, 147, 155, 267 ff.).

Was vollends die Lehre von Adam Smith betrifft, so hat sich England auch von dieser Theorie nicht unterkriegen lassen, obgleich England damals das einzige Land war,

Digitized by Google

welches allenfalls imstande gewesen wäre, den wirtschaftlichen Individualismus, den Freihandel im englischen Sinne des Wortes zu ertragen. Man ist dem großen Theoretiker nur so weit gefolgt, als es den praktischen Interessen entsprach, und hat es anderen Völkern überlassen, diese Lehren wegen ihrer angeblichen inneren Wahrheit zu ihrem wirtschaftlichen Schaden zu verwirklichen. Man weiß nicht, ob man die Aufhebung der Eingangszölle überhaupt ein Postulat von Adam Smith nennen darf, da er die Navigationsakte gebilligt und es für eine Utopie erklärt hat, daß England jemals zum völligen Freihandel übergehen werde. Aber wie dem auch sei, man ist erst dann zum Freihandel übergegangen, nachdem die großen Erfindungen in der Industrie gemacht und, was erst sehr viel später geschehen ist, in Anwendung gesetzt waren (Boutmy, Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre, Paris, 1887, S. 300 ff.). Die ganze Blüte der heutigen englischen Industrie ist noch unter dem Schutzzoll herbeigeführt, erst in den 20er Jahren hat sich die Idee der wirtschaftlichen Freiheit der Gemüter bemächtigt, erst 1849 sind die Reste der Navigationsakte aufgehoben, erst in den 40er Jahren sind die hohen Eingangszölle gefallen, weil erst damals England im Schutze der nationalen Arbeit und aus anderen Gründen, auch wegen der insularen Lage so erstarkt war, daß es nun bei der Handelsfreiheit seinen Vorteil fand.

Digitized by Google

Zweites Kapitel.

Die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika[1]).

Diejenigen Engländer, welche im 16., 17. und 18. Jahrhundert vor, während und nach den beiden englischen Revolutionen nach Amerika ausgewandert waren, lebten dort als Kolonisten im allgemeinen nach demselben Rechte wie bisher. Sie hatten ihr englisches Geburtsrecht mit hinübergenommen;

---

[1]) Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, Leipzig 1895, 2. Auflage 1904; eine jener seltenen Schriften von geringem Umfang bei sehr reichem Inhalt. Bryce, The american commonwealth, Tom. I, Part. 1: The national government (Kap. 1—35); Part. 2: The state government (Kap. 36—152); Tom. II: Über Parteien, öffentliche Meinung und sonstige politische Fragen; Bryce, der einst mit einer Geschichte des heiligen römischen Reichs begonnen hat, war später Gehilfe Gladstones beim Homerule, gehört dem jetzigen Kabinett als Staatssekretär für Irland an und scheint zur Botschaft in Washington bestimmt zu sein; mehr als irgend ein eingeborener Amerikaner hat er sich das Verdienst erworben, die Kenntnis der politischen Zustände der Vereinigten Staaten dem Auslande zu vermitteln; er ist aufserdem ziemlich der einzige, der auf die Verhältnisse der Einzelstaaten nach Möglichkeit eingeht. Wenig ist zu entnehmen aus den beiden Werken von Bancroft: History of the United States of America. 6 Bände, zuerst 1834; die Centenary edition Boston 1876, V, 165. 322—332; und History of the formation of the constitution of the United States of America, 2 Bände, 2. Aufl., Newyork 1882; eine sehr detaillierte Geschichte der Entstehung der definitiven Unionsverfassung in den Jahren 1783—1789. Die beiden hervorragendsten Quellenwerke sind Hough, American constitutions con-

Digitized by Google

sie sollten betrachtet werden, als ob sie in England wohnen geblieben oder dort geboren wären; sie sollten alle Rechte, Privilegien und Freiheiten englischer Untertanen genießen. Es galt für sie auch in der neuen Heimat das common law, der Genuß der englischen Grundrechte, soweit sie damals schon entwickelt waren, der Schutz gegen Verhaftung, das ganze englische Gerichtswesen mit Einschluß der Jury. Die Kolonisten entbehrten zwar des Rechtes, Abgeordnete in das Unterhaus zu wählen, aber die meisten von ihnen hätten diese Befugnis auch in England nicht gehabt. Und es gab dafür einen Ersatz, denn in jeder Kolonie gab es in der Regel eine Nachbildung der englischen Parlamentsverfassung. Neben dem vom König ernannten Vertreter der königlichen Gewalt, der wieder seinerseits die Beamten und Richter ernannte, neben dem Governor gab es in der Regel ein Council, in zwei Abteilungen zerfallend, den Senat, der vom Governor bestellt, und die General assembly, die vom Volke gewählt wurde. Auf diese Volkswahl ist die allgemeine Bemerkung von Bryce II, 618 anwendbar, daß die englischen Einrichtungen bei der Übertragung meistens eine Umbildung erfahren hätten. Denn so wenig in den General assemblies alle Kolonisten vertreten waren, so war doch das Wahlrecht ausgedehnter als bei den Wahlen im Mutterlande. Diesen Councils standen im allgemeinen dieselben Rechte zu wie dem englischen Parlament, also

---

cerning the constitution of each state in the Union and of the United States, 2 Bände, Albany 1872; enthält nur die zurzeit gültigen einzelstaatlichen Verfassungen, aber ausführliche historische Einleitungen, auch Bd. II, S. 543—872 eine Analysis of american constitutions, einen systematischen Abriß des öffentlichen Rechts der Vereinigten Staaten; und (Poore), The federal and state constitutions, colonial charters and others organic laws of the United States, 2 Bände, Washington 1877, enthaltend die sämtlichen Verfassungen der Einzelstaaten von den Kolonialzeiten bis 1789.

Digitized by Google

Teilnahme an der Gesetzgebung und Bewilligung der Steuern, sogar die Bestellung mancher Beamten.

Von diesem Typus weichen die Verfassungen von Connecticut und von Rhode Island, die Fundamental ordre of Connecticut 14. Januar 1638, später 1662 in der Charter bestätigt, und die Charter of Rhode Island 1663 insofern erheblich ab, als in beiden nicht nur der Governor und die übrigen Beamten und zwar auf kurze Fristen gewählt wurden, sondern auch die erste Kammer aus der zweiten hervorging, so daß diese beiden Staaten schon damals ziemlich unabhängig von der englischen Krone waren.

Mit der Übertragung der englischen Verwaltungsorganisation auf die Kolonien war es nicht weit her. Die Grafschaften hatten eigentlich nur im Süden eine reale Bedeutung, während sie in den übrigen Teilen des Gebietes wegen der Dünnheit der Bevölkerung eigentlich nur Bezirke für das Justizwesen darstellten. Und nun vollends die Einzelgemeinden, die im Norden das ganze Kommunalwesen besorgten. Hier in der Einsamkeit der Urwälder mag es manchem so vorgekommen sein, als ob er wenn auch nicht im Naturzustande, so doch außerhalb des Staatsverbandes lebe, als ob die Gemeinde vor dem Staate geschaffen sei. Die Folge davon war eine ziemlich schrankenlose Gemeindeautonomie, bei der keinerlei höhere Bestätigung der Gemeindebeamten stattfand, zugleich aber eine wirkliche Teilnahme des Volks. Hier in den Town meetings wurden die Beschlüsse wirklich von allen Angehörigen gefaßt, hier war jede Repräsentation unnötig wegen der geringen Zahl; hier entwickelte sich wie in den schweizerischen Urkantonen in natürlicher Weise aus den gegebenen Zuständen heraus das reinste demokratische System.

Manches wurde überhaupt nicht mit herübergenommen.

Digitized by Google

Vor allem nicht der in England noch in Überresten bestehende Feudalismus, d. h. die Verbindung des Grundbesitzes mit politischen Vorrechten, wie bei der Bildung des Oberhauses, beim Wahlrecht zum Unterhause, bei der Auswahl der Friedensrichter. Und zwar waren es wieder tatsächliche Umstände, die dem hindernd entgegentraten. Denn an sich war in den meisten Kolonien das englische Erstgeburtsrecht und damit die Bildung eines Großgrundbesitzes nebst den darans entstehenden Abhängigkeitsverhältnissen nicht ausgeschlossen, wie denn auch in einigen namentlich südlichen Kolonien, besonders in Virginien sich Anfänge einer solchen Entwicklung finden lassen. Aber die Verhältnisse brachten es mit sich, daß in der Regel kein Großgrundbesitz sich bildete. Wenn auch vielleicht die gesetzliche Bestimmung, die jedem Grundeigentümer die Verpflichtung auferlegte, einen bestimmten Teil seiner Ländereien innerhalb bestimmter Zeit anzubauen, mit der Wirkung, daß sie sonst einem anderen verliehen werden könnten, nicht übermäßig streng gehandhabt worden ist, so konnte doch in einem Lande, wo man nur wenig Meilen weiter zu gehen brauchte, um Grund und Boden als freies Eigentum in Besitz zu nehmen, weder ein Obereigentum noch eine Hörigkeit noch Grundlasten sich entwickeln, kein Unterschied von freehold und copyhold entstehen. Daher war es auch gleichgültig, wie das Erbrecht beschaffen war, ob eine Bevorzugung des ältesten oder gleiches Erbrecht unter den Kindern. Mit Recht sagt Story, (Commentaries on the Constitution of the United States, 4. Aufl., Boston 1873, I, 121): „On the slavish and military part of the ancient feudal tenures was effectually prevented from taking root in the American soil. None but freehold tenures ever were in use among us; nor traces are to be found of copyhold, or gavelkind, or burgage

tenure; there has never been in this country a dependant peasantry".

Vor allem unterschieden sich die Kolonien vom Mutterlande durch die ganz veränderte Stellung der Kirche. Während diese in England zumal seit der Reformation in alle staatlichen Verhältnisse verquickt war, die established church gleichsam mit dem Staate zusammenfiel, fand hier von vornherein eine gänzliche Ausscheidung der kirchlichen Beziehungen aus der Aktionssphäre der öffentlichen Gewalt statt. Waren es doch vorzugsweise die kirchlichen Unterdrückungen gewesen, welche die Puritaner, die Quäker und die Katholiken zur Auswanderung veranlaßt haben. Hier war die Religion von vornherein Privatsache.

Die Kolonisten hatten zu den politisch und kirchlich fortgeschrittensten Parteien gehört, es waren vorzugsweise die mißvergnügten Elemente der Mittelklassen.

Als diese Kolonien sich vom Mutterlande losrissen, waren es nur in zweiter Linie Rechtsbeschwerden, welche diese Revolution veranlaßt hatten. Es sind zwar auch solche Beschwerden geltend gemacht worden, wie man das von den Engländern in ihren beiden Revolutionen gelernt hatte; auch die Amerikaner behaupteten jetzt Rechte zu haben, von denen es mindestens zweifelhaft war, ob sie sie wirklich hatten. Im großen und ganzen hat ein rechtswidriger Druck nicht bestanden.

Wie in den meisten Revolutionen, zumal bei Losreißung von Kolonien, hat man es auch hier nicht mit einem juristischen Vorgang, sondern mit einem Naturereignis zu tun, wie Goethe es so zutreffend ausdrückt: „So lösen sich in gewissen Epochen Kinder von Eltern, Diener von

Digitized by Google

Herren, Begünstigte von Gönnern los, und ein jeder Versuch, sich auf eigene Füße zu stellen, sich unabhängig zu machen, für sein eigen Selbst zu leben, er gelinge oder nicht, ist immer dem Willen der Natur gemäß" (Goethe, Dichtung und Wahrheit, II, 6. Buch, Weimarer Ausgabe XXVII, 45).

Zunächst waren in volkswirtschaftlicher Beziehung die Kolonien mündig geworden, gerade hier hatte sich der Druck des im Mutterlande herrschenden Merkantilsystems zur Unerträglichkeit gesteigert. Kein Hufnagel, hatte der ältere Pitt gesagt, solle in Amerika fabriziert noch viel weniger in England importiert werden; nur das gewöhnliche Handwerk sei zu dulden, Fabriken seien gemeinschädliche Einrichtungen, common nuisances. Wie andere englische Kolonien, so war auch diese nur dazu da, um ausgebeutet zu werden; wie man später auch auf dem europäischen Kontinent die Fabriken in den Windeln ersticken wollte. Die Vereinigten Staaten, sagt List, sind von England abgefallen, sobald sie das Bedürfnis und die Kraft fühlten, selbst zu fabrizieren, selbst Schiffahrt und Handel zu treiben.

Aber nicht nur in volkswirtschaftlicher, sondern in allen ihren Beziehungen zu England glaubten die Amerikaner volljährig geworden, der englischen Oberherrschaft entwachsen zu sein, ihre Gesetzgebung ohne Bestätigung des Parlaments selbst erlassen, ihre Beamten selbst bestellen zu können, nicht mehr Engländer zweiter Klasse sein zu sollen. „Welche Maßregeln man auch in London ergreifen möge, dies Land wird zu mächtig als daß es sich aus so weiter Ferne — die Schiffe konnten damals die Fahrt über den atlantischen Ozean nur nach Wochen und Monaten vollenden — regieren ließe"; „die drei Millionen werden sich

Digitized by Google

in 30 Jahren verdoppeln, man sieht überall wahre Ameisenhaufen von Kindern“ (Kalb 1768 an Choiseul bei Kapp, Aus und über Amerika, I, 59).

Aber kein Mensch in Amerika hat damals bezweifelt, daß es sich bei Abwerfung der englischen Herrschaft um einen Bruch der bestehenden Rechtsordnung, um eine wirkliche Revolution handele.

Deshalb war in der von Jefferson verfaßten Unabhängigkeitserklärung, die am 4. Juli 1776 einstimmig vom Kongresse der Vertreter der 13 vereinigten Staaten angenommen wurde, zwar auch von Beschwerden, insbesondere von angeblichen Rechtsverletzungen die Rede; aber da man zugleich anerkannte, daß eine bestehende Regierung nur im äußersten Falle geändert werden dürfe, so griff man höher hinauf und gründete das Vorgehen in erster Linie auf naturrechtliche Erwägungen. Es sei das Gesetz der Natur, welches die Losreißung rechtfertige; alle Menschen seien gleich geschaffen und mit gewissen unveräußerlichen Rechten wie Leben und Freiheit und dem Anspruch auf Glückseligkeit von ihrem Schöpfer ausgestattet; nur zur Sicherstellung dieser Rechte seien Regierungen unter den Menschen eingerichtet, die alle ihre Gewalt von der Zustimmung der Regierten herleiteten; das Volk habe daher das Recht, wenn eine Regierung ihrem Zwecke entgegenhandle, sie abzuschaffen und eine andere nach seinem Ermessen einzurichten.

Im Unterschiede von der Unabhängigkeitserklärung finden sich weder in der Konföderationsakte vom 15. November 1777 noch in der definitiven Unionsverfassung vom 19. September 1787 naturrechtliche Anklänge. Auch nicht in den von Jefferson beantragten Zusatzartikeln zur Unionsverfassung vom 3. März 1789. Die Aufnahme solcher Sätze

Digitized by Google

in die Unionsverfassung war von Hamilton im Federalist Nr. 81 als „Aphorisms, which would sound much better in a treatise of ethics than in a constitution of government" mit Erfolg bekämpft worden; die Zusatzartikel enthalten zwar Grundrechte, aber nur solche im englischen Sinne, positiv-rechtlicher Art: Religions-, Preß-, Vereinsfreiheit, Petitionsrecht, Recht Waffen zu tragen, Freiheit von Einquartierung, Freiheit von Verhaftung und Haussuchung, sonstige strafprozessualische und strafrechtliche Grundsätze; sie waren hauptsächlich als Vorkehrungen zum Schutze der Rechtssphäre der Einzelstaaten gegen die Union gedacht.

Um so mehr waren die Verfassungen der Einzelstaaten von naturrechtlichem Fluidum erfüllt. Nur Connecticut und Rhode Island haben mit geringen Änderungen ihre Charters beibehalten. Die übrigen elf haben sich neue Verfassungen gegeben; an der Spitze Virginia, unter Führung von Jefferson, schon drei Wochen vor der Unionsverfassung, die meisten noch im Laufe des Jahres 1776, in der Regel durch eigens dazu berufene Conventions.

Diese Verfassungen zerfallen fast sämtlich in die beiden Abschnitte: Bill and declaration of rights und Frame of government, die eigentliche Verfassung; selbst in denjenigen Verfassungen, wo die Zweiteilung ausnahmsweise fehlt, ist doch der Inhalt der Deklarationen in den Einleitungen enthalten, in die Charter von Connecticut zusätzlich aufgenommen.

Die Bills and declarations stimmen so völlig untereinander überein, daß man eine übernatürliche Inspiration annehmen müßte, wenn man nicht annehmen will, daß sie von einander abgeschrieben sind, die meisten von der virginischen Deklaration. In viel breiteren Ausführungen als in der Unabhängigkeitserklärung finden sich hier jene

Digitized by Google

Sätze, wonach alle Menschen von Natur gleich und frei, von einander unabhängig seien und gewisse angeborene Rechte besäßen, deren sie beim Übergang aus dem Natur- in den gesellschaftlichen Zustand durch keinerlei Vertrag hätten verlieren können; wonach alle staatliche Gewalt beim Volke liege und von ihm abzuleiten sei; wonach alle Obrigkeit nur der verantwortliche Diener des Volkes sei, die bloß auf kurze Zeit bestellt werden dürfe, die auch jederzeit wieder abgeschafft werden könne.

Aus metaphysischen Postulaten der Lehrbücher waren Rechtssätze geworden und zwar solche, die über dem normalen Gesetzgeber stehen, nach denen er sich zu richten hat, bei deren Verletzung den betreffenden Gesetzen die Anwendung versagt wird. Und das hatte eine gewisse geschichtliche Berechtigung; schon das Abkommen der Pilgerväter auf der Maiblume vor der Landung im Jahre 1620 bietet ein gewisses praecedens; die Fundamentalartikel von Connecticut haben geradezu die Form eines von den Ansiedlern abgeschlossenen Vertrages; wenn sie auch nicht im Naturzustande bisher gelebt hatten, so hatte doch die Gründung der Kolonien etwas Vertragsmäßiges an sich; und nun gar die Schrift von Otis, The rights of the colonies asserted and proved, die 1764 in Boston erschienen war, und die in Boston auf Antrag Adams beschlossene Erklärung vom 20. November 1772. Kein Wunder, daß dem Geschlechte von 1776 derartige Sätze als „selfevident“ erschienen.

Von Jefferson hat Bancroft behauptet, daß er ein abgesagter Feind aller Metaphysik, aber vom Geiste des klassischen Altertums durchdrungen gewesen sei. Dagegen ist ein gewisser Einfluß Lockes unverkennbar; oft findet sich geradezu eine Berufung auf ihn; hatte er doch

Digitized by Google

mit den Kolonien insofern eine persönliche Beziehung, als die Charters von Carolina 1693 und von Pennsylvania 1682/83 von ihm herrührten, wenn sie auch als unpraktisch wieder aufgehoben wurden; daß sich jedoch ganze Lockesche Sätze in einzelnen Deklarationen fänden, ist übertrieben. Ein Einfluß Rousseaus ist nicht nachweisbar, auch nicht wahrscheinlich; Jefferson hat erst während seiner Gesandtschaft in Paris von Rousseau Kenntnis erlangt.

Die Verfassungen selbst, die Frames of government, sind den Deklarationen nicht völlig gemäß. Der Satz von Tocqueville: „Le peuple règne sur le monde politique américain comme Dieu sur l'univers; il est la cause et la fin de toute chose; tout en sort et tout s'y absorbe" trifft doch für die Anfangszeiten nicht völlig zu. Denn abgesehen davon, daß die Verfassungen selbst der Volksabstimmung nur in New Hampshire und Massachusetts unterbreitet sind, ist doch nirgends eine direkte Volksregierung eingerichtet, wie es in der Konsequenz jener Prinzipien gelegen hätte; nicht einmal ein allgemeines Referendum, was für die Einzelstaaten allenfalls möglich gewesen wäre, denn die Volkszahl schwankte damals zwischen 60000 und 300000 in der Weise, daß sieben von den dreizehn Staaten weniger als 300000, nur einer mehr als 500000 hatte, es gab nur sechs Städte mit mehr als 8000, nur eine mit mehr als 40000; der Gebietsumfang freilich stand entgegen, zumal bei den damaligen Verkehrsmitteln; Pennsylvanien allein war so groß wie England.

Was damals geschaffen wurde, waren repräsentative Demokratien mit Aufhebung aller Vorrechte und erblichen Auszeichnungen. Selbst das Zweikammersystem war doch mehr eine englische Reminiszenz, die in der Gestaltung der ersten Kammern in nichts an das englische

Digitized by Google

Oberhaus erinnerte (Bryce, I, 670). Das Wahlrecht entsprach nicht völlig dem Grundsatze der Gleichheit aller Menschen. Denn abgesehen davon, daß Frauen und Kinder, Indianer und Neger als nicht zum souveränen Volke gehörig betrachtet wurden, wurde selbst für die erwachsenen Männer das allgemeine und gleiche Wahlrecht nicht ohne Einschränkung allgemein durchgeführt. Und wenn es auch bei den dortigen Verhältnissen eine Einschränkung kaum zu nennen ist, daß Grundbesitz oder irgend eine Steuerzahlung oder irgend welches Vermögen als Wahlqualifikation erfordert wurde, war man doch in der Hälfte der Staaten weiter gegangen und hatte einen Grundbesitz, ein Vermögen, eine Steuerzahlung von gewisser Größe und Höhe verlangt, mithin einen mehr oder weniger hohen Zensus eingeführt (Tocqueville, I, 93—162. 308. Fisk, Stimmrecht und Einzelstaaten in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Leipzig 1876, Beilage: Ein Jahrhundert des Stimmrechts in den Vereinigten Staaten in statistischer Darstellung, S. 101—221; auf das aktive Wahlrecht beschränkt). Im übrigen waren die Wahlen geheim mittels Ballots, für die Wählbarkeit keine größeren Anforderungen gestellt als für das Wahlrecht. Die Wahlen mußten meistens jährlich stattfinden, die Erneuerung war regelmäßig eine totale. Nur hinsichtlich der ersten Kammern war die Wählbarkeit mehrfach an einen höheren Zensus gebunden, die Zeitdauer des Mandats eine längere, die jedesmalige Erneuerung eine partielle.

Die Verfassung der Union beruhte zwar gleichfalls auf der Idee der Volkssouveränität. „Wir das Volk der Vereinigten Staaten," heißt es im Eingang. Die Ströme der nationalen Macht flössen unmittelbar aus der reinen, ursprünglichen Quelle aller gesetzmäßigen Autorität. So-

Digitized by Google

wohl die gesetzgebende als auch die vollziehende Gewalt werden nach Art. I, Nr. 1 und nach Art. II, Nr. 1 unmittelbar vom Volke übertragen.

Aber im Gegensatz zu den einzelstaatlichen Verfassungen ist die der Union so wenig wie möglich demokratisch. Das Volk wird, wo es irgendwie angeht, vom direkten Eingreifen ausgeschlossen; nicht das Volk, sondern der Kongreß entscheidet, wenn es bei der Präsidentenwahl an der absoluten Majorität fehlt; der Kongreß wählt den Vizepräsidenten, wenn der vom Volke gewählte Präsident stirbt (Boutmy, 170 ff.).

Nicht einmal das allgemeine und gleiche Wahlrecht für das Repräsentantenhaus ist in der Unionsverfassung vorgeschrieben. Denn im Art. I, Nr. 2 ist nur bestimmt, daß die Wähler diejenigen Eigenschaften haben sollen, welche in den betreffenden Einzelstaaten für die Wähler der zweiten Kammer — des zahlreichsten Teils der gesetzgebenden Versammlung — erfordert werden; so daß es von den Einzelstaaten abhängt, ob die Kongreßrepräsentanten nach allgemeinem oder beschränktem Stimmrecht, ob sie direkt oder indirekt gewählt werden sollen. Es gibt also keine Unionswähler, sondern nur Staatenwähler.

Dasselbe gilt für die Präsidentenwahl. Hier hängt es sogar von den Legislaturen der Einzelstaaten ab, ob die Präsidentenwähler überhaupt durch Volkswahlen, ob sie nicht vielmehr durch Wahlen der gesetzgebenden Organe der Einzelstaaten bestimmt werden, ob die Wahlen im ersten Falle für den Staat im ganzen oder nach Bezirken vorgenommen werden sollen.

Digitized by Google

Was die Gewaltenteilung betrifft, so muß auch da zwischen der Union und den Einzelstaaten unterschieden werden.

In den Einzelstaaten war sie nur in sehr beschränkter Weise zur Durchführung gekommen. Nur die Legislative war von den beiden anderen Gewalten einigermaßen unabhängig. Denn sie konnte weder aufgelöst noch vertagt werden, und was sie beschloß, hatte ohne weiteres Geltung, denn ein suspensives Veto stand damals der exekutiven Gewalt, dem Governor, nur in Massachusetts zu. Was die exekutive Gewalt, deren Spitze überall ein Einzelbeamter war, betrifft, so hätte auch dieses Organ vom Volke gewählt werden müssen; das war aber damals nur vereinzelt der Fall, während in der Regel der Legislative das Wahlrecht zustand. Seitdem hat sich die Stellung des Governors dadurch bedeutend verschoben, daß er zwar einerseits direkt vom Volke gewählt wird und dadurch seine Unabhängigkeit von der Legislative erlangt hat, daß ihm aber anderseits in allen Staaten mit Ausnahme von vieren — den drei Originalstaaten Rhode Island, Delaware, North-Carolina und Ohio — das Veto beigelegt ist, so daß die ganze Stellung des Governors jetzt weniger auf seiner exekutiven, als vielmehr auf seiner quasilegislativen Funktion beruht (Bryce, I, 490. 533. 551). Es war anfangs auch vorgekommen, daß der Governor Präsident des Senats war (Federalist Nr. 47). Auch die weiteren Organe der Exekutive waren von vornherein regelmäßig vom Volke gewählt, wenn auch indirekt durch Vermittlung von dazu bestellten Wahlmännern, daneben aber auch ausnahmsweise von der Legislative oder vom Senat. Die Zuständigkeit der einzelnen Beamten ist eine sehr beschränkte, namentlich in den Gemeinden, wo man es

Digitized by Google

vorzieht, die Amtsverrichtungen an verschiedene Träger zu verteilen, so daß es fast ebenso viel voneinander unabhängige Organe wie Funktionen gibt. Die Kollegialität ist dabei so gut wie ganz ausgeschlossen.

Mit der Selbständigkeit der richterlichen Gewalt war es in den Einzelstaaten von vornherein nicht weit her. Die Besetzung der Richterstellen stand nicht dem Volke, sondern entweder der Legislative oder dem Governor zu. Es hat dann zwar das Volkswahlprinzip seit den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts Terrain gewonnen. Aber der neueste Zustand ist das nicht. Von den neuen Verfassungen übertragen sechs die Ernennung an die Legislative, fünf an den Governor mit Zustimmung des Council, eine an den Governor mit Zustimmung der Legislative und nur eine an das Volk.

In viel höherem Maße ist in der Union mit der Idee der Gewaltenteilung Ernst gemacht worden. Es ist keine Übertreibung, zu sagen, daß diese Idee die ganzen Beratungen der Unionsverfassung geradezu beherrscht hat. Mit größtem Eifer hat Madison in Nr. 47 des „Federalist" die Unionsverfassung gegen den Vorwurf verteidigt, daß sie mit der Theorie des „celebrated Montesquieu" nicht bestehen könne, da sie dann allerdings verwerflich sein würde. Er hat zwar bei seinen weiteren Ausführungen in Nr. 47 und Nr. 48 darauf hingewiesen, daß eine absolute Trennung sich nicht durchführen lasse, daß aber auch der Sinn des Montesquieuschen Postulates nur der sei, daß die Freiheit dann als gefährdet erscheine, wenn die ganze Gewalt des einen Zweiges durch das Organ eines anderen Zweiges gehandhabt werde, während eine partielle Teilnahme jeder Gewalt an der anderen, des Präsidenten an der gesetzgebenden durch das suspensive Veto, des Senats an der

Digitized by Google

exekutiven durch Beamtenernennung und Zustimmung zu Staatsverträgen zulässig, eine gewisse gegenseitige Beteiligung sogar zu erstreben sei und daß die legislative Gewalt schon deshalb die stärkste sein werde, weil sie über die Mittel verfüge, die beiden anderen zu unterhalten.

Danach ist die Unionsverfassung in der Tat gestaltet. In der Union liegt die Staatsgewalt wirklich in verschiedenen Händen. Namentlich soweit die legislative und die exekutive Gewalt in Betracht kommen. Die beiden Häuser des Kongresses sind nicht die Generalstellvertreter der Union für die gesamte Staatsgewalt, der Präsident und der Kongreß sind jeder in seiner Sphäre selbständig. Der Kongreß hat die Gesetzgebung allein wenigstens insofern, als das Veto des Präsidenten durch Zweidrittelmajorität beseitigt werden kann, wie auch der Kongreß vom Präsidenten nicht aufgelöst werden darf. Aber der Kongreß hat nicht, etwa durch einen Ausschuß, die vollziehende Gewalt. Es besteht in den Vereinigten Staaten keinerlei parlamentarische Regierung. Der Präsident, nicht vom Kongreß, sondern vom Volke wenn auch nur indirekt gewählt, kann während seiner Amtsdauer seine eigene Politik treiben, wobei die Minister, die kein Kollegium bilden und nicht Mitglieder des Kongresses sein dürfen, nur seine unverantwortlichen Gehilfen sind.

Was das Verhältnis der richterlichen Gewalt zu den beiden anderen betrifft, so ist zunächst deren Kompetenz wie in den Einzelstaaten, so auch in der Union eine sehr weitgehende. Wenn die Unionsgerichte auch keine zivil- oder strafgerichtliche Kompetenz haben wie das deutsche Reichsgericht, wenn weder die Gerichte der Union noch die der Einzelstaaten mit Prozessen zwischen dem einzelnen und dem Staate als Fiskus zu tun haben, was in Deutsch-

Digitized by Google

land und besonders in Preußen der Fall ist, so ist doch in Amerika selbst die gesetzgebende Gewalt der richterlichen unterworfen, die gesetzgebende Gewalt der Einzelstaaten und der Union; die Gerichte, selbst die einzelstaatlichen, haben darüber zu erkennen, ob die Unionsgesetzgebung oder die einzelstaatliche Gesetzgebung die ihr gezogenen Kompetenzschranken überschritten hat, ob die Unionsgesetze in die Sphäre der Einzelstaaten eingreifen oder die einzelstaatlichen Gesetze in die Sphäre der Union; ob beide mit den Grundrechten übereinstimmen, ob ein Unionsgesetz gültig ist, welches die Frauenarbeit beschränk t weil verfassungsmäßig jeder tun kann, was er will, ob ein Unionsgesetz gültig ist, welches die Einkommensteuer einführt, ob ein Gesetz des Staates Newyork gültig ist, welches den Preis des Gases herabsetzt, ein kalifornisches Gesetz, welches den Chinesen nur in bestimmten Stadtteilen das Wohnen gestattet, ob ein Gesetz gültig ist, welches die räumliche Trennung der Weißen und Farbigen auf der Eisenbahn, auf Tramways und Schiffen vorschreibt. Diese weitgehende Kompetenz wiegt um so schwerer, als die Auslegung vielfach wegen der Unbestimmtheit des common law und wegen der schlechten Fassung zahlreicher, namentlich einzelstaatlicher Statuten eine so zweifelhafte ist, daß die Gerichte tatsächlich geradezu eine Oberinstanz für die gesetzgebende Gewalt bilden. Dazu kommt, daß auch die amerikanischen Gerichte keineswegs über die jederzeitige öffentliche Meinung erhaben sind, ja sogar dieser mehr als anderswo unterliegen, weil ihre Amtsdauer wenigstens in den Einzelstaaten nur eine sehr kurze ist. Was den gerichtlichen Urteilen vor 50 Jahren verfassungswidrig erschien, erscheint jetzt als verfassungsmäßig, wie die Einschränkung der Freiheit der Konkurrenz bei Trusts und dergleichen.

Digitized by Google

Aber es wäre trotzdem unrichtig, die richterliche Gewalt, selbst in der Union, den beiden anderen Gewalten gleichzustellen. Es hat nur eine theoretische Bedeutung, wenn die richterliche Gewalt in Art. III, Nr. 1 der Unionsverfassung als direkt vom Volke ausgehend, als von ihm übertragen bezeichnet wird. Denn die Bestallung der Richter in der Union geschieht nicht durch Volkswahlen, sondern ganz wie die der anderen Unionsbeamten durch den Präsidenten unter Zustimmung des Senats, wie das schweizerische Bundesgericht von der Bundesversammlung bestellt wird. Eine Unabhängigkeit besteht nur insofern, als im Gegensatz nicht nur zu den anderen Unionsbeamten, sondern auch zu den Richtern in den Einzelstaaten die Ernennung im Anschluß an die englische Rechtsanschauung auf Lebenszeit erfolgt, ihre Entfernung wenigstens nur durch den Senat bewirkt werden kann.

Das, worüber die Kolonien in erster Linie sich zu beschweren hatten, war die brutale Anwendung des englischen Merkantilsystems; sie klagten darüber, daß sie alle ihre Naturprodukte ans Mutterland und nur ans Mutterland verkaufen durften, so daß England ein Monopol auf alle amerikanischen Rohstoffe hatte, und daß sie alle ihre Manufakturbedürfnisse vom Mutterlande kaufen mußten, so daß England auch ein Monopol auf Herstellung aller den Amerikanern notwendigen Industriewaren hatte, um so mehr, als aller Ein- und Ausfuhrhandel nur auf englischen Schiffen geschehen durfte. Adam Smith nennt das eine offenbare Verletzung der heiligsten Rechte der Menschen, meint aber, sie habe den Amerikanern bisher wenig geschadet. Darüber waren jedoch diese selbst anderer Ansicht. Durch die Losreißung wurde das abgestellt. Zu-

Digitized by Google

gleich haben in Amerika die Verhältnisse von selbst dahin geführt, möglichst alles der privaten Initiative zu überlassen, den öffentlichen Verbänden keinerlei Hilfsleistungen aufzubürden, so daß es in der Union und in den Einzelstaaten während des ersten Jahrhunderts des Bestehens zu keinem eigentlichen Wohlfahrtsstaate gekommen ist. Alles verdankte jeder sich selbst, die freie Konkurrenz war selbstverständlich. Deshalb ist kaum von einem Einflusse von Adam Smith auf Amerika zu sprechen. Bryce (II, 539) sagt ganz richtig: „Every thing tended to make the United States in this respect more english than England."

Digitized by Google

Drittes Kapitel.

Die französische Revolution[1]).

Aus Mißständen oder aus Rechtsverletzungen ist die französische Revolution ebensowenig entstanden wie die beiden englischen und die amerikanische. Bloße Reformen wären leicht zu erreichen gewesen. Wie Joseph II. wollte Ludwig XVI. sein Volk glücklich machen. In der Berufung

[1]) Faustin-Hélie, Les constitutions de la France, Paris 1880 S. 1—562; das Werk enthält nicht nur, wie man nach dem Titel annehmen sollte, die Verfassungen, sondern auch die Gesetze, die irgendwie mit der Verfassung zusammenhängen, und zwar in einer Vollständigkeit, daſs man nur sehr selten auf das bulletin des lois zurückzugreifen braucht; den Verfassungen und den Gesetzen sind sehr instruktive Erläuterungen beigegeben; die in einzelnen dieser Erläuterungen enthaltenen Bemerkungen, die namentlich vom deutschnationalen Standpunkte aus zu beanstanden wären, mögen um so mehr auf sich beruhen bleiben, als sie hauptsächlich nur in den späteren Partien von 1799—1875 vorkommen. Während Laferrières Histoire des principes, des institutions et des lois pendant la révolution ganz wertlos ist, so muſs dagegen Aulard, Histoire politique de la révolution Paris 1901, für die beste revolutionäre Verfassungsgeschichte erklärt werden, die es gibt. Ein sehr merkwürdiges Buch ist Jaurès, Histoire socialiste 1789—1900, I. La Constituante, II. La Legislative, III. La Convention; Jaurès sieht in der Revolution die politische Erhebung des Bürgertums und erblickt die weltgeschichtliche Bedeutung der Revolution darin, daſs sie die Vorbedingung für die Erhebung des Proletariats geschaffen habe: die Demokratie, als die politische Form, unter der der Sozialismus sich habe ausbreiten können, der das Proletariat groſsgezogen habe; er betrachtet also die Revolution als eine Entwicklungsstufe des absoluten Geistes, die nicht zu über-

Digitized by Google

Turgots, in der zweimaligen Berufung Neckers, des Ausländers, des Protestanten, des Bankiers, der Frankreich nach dem Muster Englands umgestalten wollte, ist er der öffentlichen Meinung ein gutes Stück Wegs entgegengekommen. „Als restaurateur de la liberté française“ ist er in den ersten 15 Jahren seiner Regierung häufig gepriesen worden. In diesen 15 Jahren sind auch in der Tat Reformen von nicht geringer Bedeutung herbeigeführt worden. „La France“, sagt Léonce de Lavergne (Les assemblées provinciales), „a fait plus de progrès par l'application des idées de justice, d'égalité et de liberté dans les quinze ans écoulés de l'avènement de Louis XVI. que dans les vingt-

springen gewesen wäre, das Emporkommen des Bürgertums als Vorfrucht der Sozialdemokratie mit einem gewissen Wohlwollen und geht mehr als die meisten liberalen Historiker mit der Revolution durch dick und dünn; eine Hauptbedeutung des Buches liegt in der Mitteilung massenhaften Materials, wie die Zusammenstellungen und Auszüge aus den cahiers, aus den Parlamentsverhandlungen, aus sonstigen Aktenstücken, Büchern, Broschüren, Briefen usw.; etwa fünf Sechstel bestehen daraus; wie das Werk in der bisherigen Vollständigkeit zu Ende geführt werden soll, interessiert hier nicht. Endlich ist noch die Zeitschrift: La révolution française zu erwähnen, die 1881 beim Herannahen der Jahrhundertfeier der Revolution gegründet worden ist, jährlich 2 Bände, 1904 bereits 40 Bände; seit 1888 das Organ der Société de l'histoire de la révolution française, die übrigens auch noch andere Publikationen veranstaltet, mit ziemlich reichlicher öffentlicher Unterstützung, sie ist wesentlich dazu bestimmt, die Verfassung von 1791 zu verherrlichen und alles Spätere zu beschönigen; sie enthält Lebensnachrichten von zum Teil sehr unbedeutenden Revolutionsmännern, Porträts, Faksimiles von Aktenstücken, Abbildungen von Gebäuden, Gedichte, Abhandlungen „über das Dutzen in der Revolution“; die Abhandlungen sind jedoch zum Teil wertvoll, z. B. Colfavru (einer der Proskribierten des 2. Dezember 1852), De l'organisation et du fonctionnement de la souveraineté nationale sous la constitution de 1791 (III, 241. 307. 429. 540; IV, 636. 694. 806. 915. 1020. 1109) und Réorganisation du pouvoir judiciaire (XI, 250); am wichtigsten sind die Arbeiten von Aulard, dessen späteres Buch grofsenteils aus solchen Abhandlungen zusammengesetzt ist (z. B. XXXV, 193. 297. 385. 484; XXXVII, 5. 481; XXXVIII, 5. 113).

Digitized by Google

cinq ans écoulés de 1789—1815". In der Tat haben die Provinzialversammlungen und die Notabeln mehr geleistet, als man gewöhnlich zugeben will. Viel mehr als man glaubt, hingen die Revolutionsgesetze mit der Reformperiode vor der Revolution, ja sogar mit dem ancien régime zusammen. Namentlich hinsichtlich der revolutionären Finanzgesetze hat sich die Constituante die früheren Arbeiten zu nutze gemacht. Der Widerstand der Parlamente wäre zu überwinden gewesen. Das Defizit hätte leicht beseitigt werden können, wenn man ernsthaft gewollt hätte; aber Mirabeau nannte die Staatsschulden von seinem Standpunkte aus mit Recht den „trésor de la nation" (Wahl, Vorgeschichte der französischen Revolution, 1905; Stourm, Les finances de l'ancien régime et de la révolution, 2 Bde., Paris 1885).

Auch die politischen Ideen des 18. Jahrhunderts sind nicht die eigentliche Triebkraft gewesen.

Insbesondere ist die französische Revolution nicht nach dem Rezepte Rousseaus gemacht. Rousseau selbst hatte das gar nicht beabsichtigt. Soweit der contrat social überhaupt eine praktische Tendenz verfolgt, ist er im Hinblick auf schweizerische Zustände geschrieben, um für sich selbst als Bürger von Genf, als einen der Souveräne jenes Landes das volle Stimmrecht wieder herzustellen, welches angeblich seit den Tagen Calvins verfälscht worden sei. Wie denn auch das Erscheinen des contrat social in Frankreich keinerlei unmittelbare Wirkung gehabt hat, während in Genf Unruhen ausgebrochen sind, welche die Regierung zum Einschreiten veranlaßt und welche die nur auf die dortigen Verhältnisse bezügliche Verteidigungsschrift der „lettres de la montagne" hervorgerufen haben. Durch den ganzen contrat social zieht sich die Über-

Digitized by Google

zeugung hindurch, daß dessen Verfassungsideale nur in kleinen Staaten verwirklicht werden könnten; kleine Staaten hätten zwar ihre Gefahren, denen jedoch durch Föderationen abgeholfen werden könne; aber nur in kleinen und, wie er einmal hinzufügt, in kleinen und armen Staaten sei eine Demokratie in seinem Sinne möglich, schon aus dem Grunde, weil nur in solchen die exekutive Gewalt ohne Repräsentation hergestellt werden könne; während für die mittleren die Aristokratie, für die großen die Monarchie die entsprechende Staatsform sei; selbst große Städte sind ihm zuwider (II, 9. 10; III, 1. 3. 8. 13. 15). Vollends die Abhandlung über die polnische Verfassungsreform von 1772 ist mit solchen Betrachtungen durchsetzt. Große Staaten sind ihm die erste und haupthauptsächlichste Quelle für das Unglück des Menschengeschlechts; Kleinstaaten sind als solche eine Wohltat; „puisque tous les petits états, républiques ou monarchies indifférement, prospèrent par cela seul qu'ils sont petits“; das damalige Polen ist ihm daher viel zu groß; in einem Lande von diesem Umfange sei nicht nur das Königtum eine Notwendigkeit, das, wenn es erblich sei, das Grab der Freiheit bedeute, sondern auch das Zweikammersystem; der große Umfang Polens ist für Rousseau so sehr das „vice radical“, das Grundübel, daß er naiv, wie er häufig ist, den Polen eine Verkleinerung des Staates, eine Zusammenziehung der Grenzen zumutet und ihnen geradezu sagt, daß wenn die Nachbarn in dieser Richtung tätig werden sollten, solches zwar für die abgerissenen Teile schlimm, für den Rest aber die Vorbedingung einer ernsthaften Reform sein würde; er verlangt mindestens aus jedem der beiden Polen und aus Litthauen selbständige Staaten zu formieren und diese durch ein föderatives Band zu ver-

Digitized by Google

einigen; eigentlich aber müsse Polen eine Konföderation von 33 Staaten sein (Considérations cap. 5. 7. 8. 10. 11). Übrigens hatte schon Montesquieu hervorgehoben, daß die Republik ein kleines, die Monarchie ein mittleres, die Despotie ein großes Territorium voraussetze; und auch er hat schon auf die Föderation von Republiken hingewiesen (VIII, 16–20; IX, 1–3).

Die Revolution hat aber auch selbst nicht die Rousseauschen Maximen befolgt. Denn ganz abgesehen davon, daß erst sie es gewesen ist, welche die französische Einheit vollendet hat, hat sie gegen zwei Rousseausche Grundprinzipien, man könnte sagen gegen die beiden Rousseauschen Grundprinzipien verstoßen. Sie hat die Volkssouveränität nur in der Gestalt der Repräsentation, anfangs sogar nur als absorptive Repräsentation verwirklicht. Und sie hat dagegen die von Rousseau auf das äußerste bekämpfte Gewaltenteilung durchzuführen gesucht. Rousseau konnte übrigens, wenn es ihm ernsthaft um die Verbesserung konkreter Zustände zu tun war, wie in der polnischen Verfassungsfrage, von überraschender Mäßigung sein; so wenn er den Polen rät „de ne rien changer sans nécessité“ und wenn er sagt, „il ne faut pas outrer mes maximes au delà de mes intentions et de mes raisons.“ Suarez hatte ganz recht, wenn er Rousseau dagegen verteidigte, die Revolution veranlaßt zu haben, und wenn er statt seiner Mirabeau, Barnave und Lameth als die eigentlichen Hochverräter bezeichnete.

Der Theoretiker der Revolution ist nicht Rousseau, sondern Sièyes gewesen. Er hat das Signal gegeben durch die Schrift über die Bedeutung des dritten Standes, die im Januar 1789 erschienen ist. Die drei Thesen können vor der historischen Wahrheit nicht bestehen. Der dritte Stand

hatte erstens schon vor der Revolution „etwas“ bedeutet; er hatte in den Generalständen eine erhebliche Rolle gespielt und war später im Staatsdienste in einer Weise berücksichtigt worden, daß die Regierung Ludwigs XIV. ein „régime de vile bourgeoisie“ genannt worden ist; die meisten Minister und Intendanten wurden der roture entnommen, wie auch beim Ausbruch der Revolution der vierte Teil der Offiziere bürgerlich war. Der dritte Stand war zweitens nicht „alles“; denn neben ihm bestanden die beiden anderen Stände, die erst zertrümmert werden mußten. Der dritte Stand wollte drittens nicht etwas, sondern „alles“ sein; ein heutiger Sozialdemokrat könnte im Parteiinteresse die Sièyessche Broschüre abdrucken, er brauchte nur an allen den Stellen, wo vom dritten Stande die Rede ist, den vierten zu setzen.

Wie in den früheren Fällen, so handelte es sich auch diesmal um ein neues Element, welches emporgekommen war. Der dritte Stand (Thierry, Augustin, Essai sur l'histoire de la formation et du progrès du tiers état 1850, 1853, 1883) fühlte seine Kraft und Stärke als Träger von Bildung und Besitz, als „élite propriétaire et pensante“ (Jaurès, II, 1157); er war zum Klassenbewußtsein erwacht, wollte seine spezifischen Interessen verwirklichen und sich deshalb der Staatsgewalt bemächtigen nach der Maxime, die im Jahre 1848 auch in Deutschland offen ausgesprochen ist: die herunter, wir herauf. In den tatsächlichen Verhältnissen der Gesellschaft war die Revolution schon eingetreten, ehe sie ausbrach.

Der dritte Stand entbehrte zwar der Geschlossenheit einer scharf abgegrenzten Gruppe, er bestand vielmehr aus den heterogensten Elementen, aus Bankiers, Kaufleuten, Gelehrten, Künstlern, Handwerkern, Gesellen, Krämern,

Digitized by Google

Bauern, Tagelöhnern, Tagedieben, Vagabunden, so daß schon während des ancien régime der Vorschlag aufgetaucht war, die unterste Schicht als quatrième état abzusondern. Er bildete ein ganzes eigentlich nur in negativer Rücksicht durch den Gegensatz zu den beiden privilegierten Ständen. Vorläufig genügte das, um die bisherige Verfassung über den Haufen zu werfen.

Um so mehr, als es an jedem ernsten Widerstande fehlte. Die Kräfte, welche ein Jahrtausend hindurch die Geschicke des Landes bestimmt hatten, waren verbraucht, sowohl das Königsgeschlecht, diese „troisième race", welche einst Gestalten wie Ludwig IX., Ludwig XI., Franz I., Heinrich IV. und Ludwig XIV. hervorgebracht hatte, und der es gelungen war, die französische Einheit herzustellen, begünstigt dadurch, daß die Krone vierzehn Generationen hindurch vom Vater auf den Sohn überging, während die Dynastengeschlechter ausstarben. Ebenso verbraucht war jener germanische Adel, der einst mit der Dynastie in die Herrschaft des Landes sich geteilt hatte; er war kein politischer Adel mehr, er war zum Hofadel herabgesunken.

Es hat eben alles seine Zeit. Der französische Staat war alt und schwach geworden; man hatte aufgehört ihn zu fürchten und sich daran gewöhnt ihn zu mißachten. Wie Condorcet einmal gesagt hat: man litt schon damals unter den Nachteilen der Anarchie, während man glaubte, die des Despotismus zu empfinden, oder wie Wahl es ausdrückt: im ausgehenden ancien régime habe eine Neigung zu übermäßiger Humanität bestanden, mit der nur gelegentlich große Härten, die dann als Ungerechtigkeiten empfunden seien, abgewechselt hätten; es sei gewesen, als ob alle Vorgesetzten an ihrem Rechte zu herrschen gezweifelt hätten. Vor allem hat die Armee in der entscheidenden

Digitized by Google

Stunde versagt. Der Gewalt von unten trat keine Gewalt von oben entgegen; ein Umstand, der auch das Gelingen der beiden englischen Revolutionen und der amerikanischen Revolution herbeigeführt hat.

Der Kampf war trotzdem gewaltsam. Wie einst auf dem Höhepunkte der ersten englischen Revolution Stimmen laut geworden waren, daß die von der normannischen Eroberung sich herschreibende Staatsordnung vernichtet werden müsse, daß dagegen das Recht der alten Sachsen wiederherzustellen sei durch Abschaffung der Erbfolge nach Erstgeburt oder, wie Milton wollte, durch eine neue Ackerverteilung (Ranke, III, 328. 379. 398), so hat es auch damals in Frankreich nicht an Stimmen gefehlt, daß die von einer Handvoll Barbaren im 5. Jahrhundert gemachte Eroberung den Nachkommen der Unterworfenen keinerlei Verpflichtung gegen die Nachkommen der Eroberer, der Conquistadores auferlege. Auch Sièyes kommt darauf zu sprechen und meint, daß der Tiers sich auf die Zeit vor der Eroberung berufen könne, und daß die Abkömmlinge der bürgerlichen Kelten und Römer, bei denen jetzt die Stärke liege, wohl berechtigt seien, die angeblichen Abkömmlinge der wilden Eroberer in die Wälder und Moräste des alten Deutschlands zurückzutreiben. So angesehen würde die Revolution etwas von einem Rassenkampfe an sich haben, von einer Erhebung der keltischen Ureinwohnerschaft, von einer stärkeren Geltendmachung des römischen Wesens, wie ja die Erinnerung an das Römertum, namentlich in Äußerlichkeiten bald genug stark hervortrat.

Der weitere Verlauf der Revolution beruhte zunächst darauf, daß in allen Revolutionen mit Naturnotwendigkeit die Entschiedenen das Übergewicht über die Gemäßigten

Digitized by Google

gewinnen. Wie Mommsen einmal sagt: Die Demokratie habe sich immer dadurch vernichtet, daß sie die Konsequenzen ihres Prinzips durchgeführt habe (Römisches Staatsrecht, I, 15); das weise Maßhalten sei das wunderbare Vorrecht Roms bei allen seinen politischen Schöpfungen gewesen (Römische Geschichte, II, 698); gerade unlogische und schwankende Begriffe hätten oft die Geschichte gemacht. Aber im allgemeinen gehört die Welt nicht dem Verstande, sondern der Leidenschaft. An zweiter Stelle beruht der Verlauf der Revolution darauf, daß die Einheit des dritten Standes sehr bald in die Brüche ging und daß die wirkliche Bildung und der wirkliche Besitz der Nichtbildung und dem Nichtbesitz, daß sich Bourgeoisie und Peuple feindlich entgegentraten, viel früher als man gewöhnlich annimmt. Denn Sièyes hatte nicht lange nach seiner Broschüre schon am 22. Juli 1789 von den wahren Aktionären gesprochen, die allein berechtigt sein sollten; die wahren Aktionäre seien aber nur die, die etwas beitrügen. Später, anfangs 1792 hieß es sogar: Propriétaires! les hommes qui n'ont rien, ne sont pas vos égaux. Les véritables citoyens sont ceux qui ont de possession, les autres ne sont que prolétaires ou faiseurs d'enfants (Jaurès, I, 381; II, 1043—1048). Der gegenseitige Haß ging bald genug in Taten über.

Die verschiedenen Phasen der Revolution haben sich in drei Verfassungen krystallisiert, die Verfassung der Constituante vom 3./14. September 1791, die Verfassung des Konvents vom 24. Juni 1793 (an II) und die gleichfalls vom Konvent erlassene sogenannte Direktorialverfassung vom 5. fructidor III, 22. August 1795.

Die Verfassung der Constituante ist allmählich ent-

Digitized by Google

standen in der Weise, daß die Versammlung auf Vorschlag ihres Verfassungsausschusses eine Reihe von Dekreten annahm, die nachdem sie vom Könige gutgeheißen waren, sofort ins Leben traten: die Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 26. August / 3. November 1789; der Acte constitutionnel sur les pouvoirs publiques 1. Oktober / 3. November 1789, der in 19 Artikeln die Gewalten des Königs und der Nationalversammlung gegeneinander abgrenzt; der Acte constitutionnel sur les impôts et sur la promulgation des lois 12. Oktober / 6. November 1789; die vier Verwaltungsorganisationsgesetze, loi sur les chef lieux des départements 9. Dezember 1789 / 8. Januar 1790; loi qui divise le royaume en 83 départements 26. Februar / 4. März 1790; loi sur les municipalités 14./18. Dezember 1789; loi sur les élections et sur les administrations départementales Art. 1—12, Sect. 2, 3; der Acte constitutionnel sur le droit de paix et de guerre 22./27. Mai 1790; das Gerichtsverfassungsgesetz 16./24. August 1790; endlich loi sur l'organisation du corps législatif vom 13./17. Juni 1791, dessen mehr als hundert Artikel großenteils Wiederholungen aus den Gesetzen vom 1. Oktober / 3. November 1799, 12. Oktober / 6. November 1789, 22./27. Mai 1790 enthalten. An der Zusammenstellung der wichtigsten Bestimmungen dieser Gesetze war seit dem 8. August 1791 gearbeitet worden, wobei es an einzelnen Modifikationen nicht gefehlt hat; diese Zusammenstellung ist von der Nationalversammlung am 3. September 1791 angenommen, vom Könige am 14. September sanktioniert. Die Constituante war zuletzt insofern konservativ geworden, als sie ihr Werk sicherstellen wollte. Sie hat deshalb dieser Verfassung einen Schutz angedeihen lassen, wie er keiner anderen Verfassung in der Welt vorher oder nach-

Digitized by Google

her zuteil geworden ist. Zunächst durfte während der nächsten und übernächsten Legislaturperiode, das heißt in der Zeit von 1791—95 die Änderung keines einzigen Artikels auch nur vorgeschlagen werden. Später sollte eine Revision nur dann statthaft sein, wenn drei aufeinander folgende Legislaturen übereinstimmende Beschlüsse gefaßt hätten. Die beiden ersten Legislaturen durften sich nur in den beiden letzten Monaten ihrer letzten Tagung damit befassen, die dritte nur am Ende ihrer ersten oder am Anfang ihrer zweiten Tagung. Die vierte Legislatur bildete dann die assemblée de revision, aber nur nach Verstärkung um 249 Mitglieder (Verdoppelung der Abgeordneten nach der Volkszahl der Departements), wobei die Mitglieder der dritten Legislatur unberücksichtigt bleiben mußten, und nur nachdem die Revisionskammer in corpore und jedes Mitglied persönlich besondere Eide geleistet hatte. Der Plenareid lautete: de vivre libre ou mourir (VII, 1—8). Auf ein Jahrzehnt, bis Ablauf des Jahres 1801, schien deshalb diese Verfassung gesichert, um so mehr, da sie außerdem der Treue des Corps législatif, des Königs und der Richter, der Wachsamkeit der Familienväter, der Gattinnen und Mütter, der Liebe der jungen Bürger und dem Mute aller Franzosen anvertraut war (VIII, 3).

Die Revolution wurde trotzdem nicht geschlossen. Die Legislative hat zwar keine neue Verfassung gemacht, aber die bestehende auf zwei wichtigen Punkten durch Abschaffung der Monarchie und durch Ausdehnung des Wahlrechts modifiziert. Vor Ablauf ihrer verfassungsmäßigen Lebensdauer trat am 21. September 1792 der Konvent an ihre Stelle, der am 24. Juni 1793 eine neue Verfassung erließ. Diese ist aber schon am 10. Dezember 1793 suspendiert mit der Erklärung: le gouvernement provisoire de

Digitized by Google

la France est revolutionaire jusqu'à la paix. Es entstand damals jene Diktatur des Convents, seiner Ausschüsse und seiner Kommissarien, die durch das Gesetz vom 4. Dezember 1793 (14. Brumaire II) in einige Form gebracht wurde. Dieser provisorische Zustand hat nach dem Aufhören der Schreckensherrschaft nach dem Thermidor 1794 fortbestanden, hat aber doch nicht bis zum Frieden gedauert; vielmehr gab derselbe Konvent, der die Verfassung von 1793 beschlossen hatte, unterm 5. Fructidor III, 22. August 1795 eine neue, sehr ausführliche von 377 durchgehenden Artikeln, die sogenannte Direktorialverfassung, die im wesentlichen eine Wiederherstellung der Verfassung von 1791 war und in der Hauptsache eine Reaktion bedeutete. Sie ist ins Leben getreten, nachdem der Convent am 26. Oktober 1795 seine Sitzungen geschlossen hatte.

Diese drei Verfassungen zerfallen wie die der nordamerikanischen Einzelstaaten in zwei Abteilungen: die Deklaration der Menschenrechte und die eigentliche Verfassung.

Jellinek hat zuerst wieder energisch darauf hingewiesen, daß die Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte kein Originalwerk der französischen Revolution, sondern bloß eine Nachahmung des amerikanischen Vorbildes gewesen ist. Die Verbindung zwischen den führenden Männern beider Länder war eine sehr innige. Adam, der Urheber der Verfassung von Massachusetts, war schon 1779, Jefferson 1783 nach Paris gegangen; Franklin, der dort gleichfalls lebte, hatte 1783 die amerikanische Verfassung in französischer Übersetzung herausgegeben; einer seiner nächsten Freunde war Condorcet; im Verfassungsausschusse saß neben Condorcet Thomas Payne als Abgeordneter des Pas de Calais, wie kein anderer mit den beiderseitigen Menschen-

Digitized by Google

rechten bekannt, der auch in beiden Ländern amtliche Stellungen bekleidet und in einem Briefe an Sièyes vom 8. Juli 1791 sich dahin geäußert hat: die Erklärungen der Rechte von Frankreich und Amerika sind ein und dasselbe im Grundsatz und fast im Ausdruck (American constitutional praecedences in The american historical revue, VIII, 466 ff. 473 ff.). Auch Aulard und Jaurès erkennen das an. In der Tat ist die Übereinstimmung so vollständig, daß sie aus der allgemeinen Stimmung des 18. Jahrhunderts schlechterdings nicht erklärt werden kann. Der Widerspruch eines Mannes wie Boutmy gegen Jellinek ist unbegreiflich. (Boutmy in den Annales de l'école libre des sciences politiques XVII, 415—443; die Replik von Jellinek in der Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger XVIII. 385—400.)

Die Deklarationen beschränken sich in beiden Ländern nicht auf individuelle Rechte, wie die deutschen Grundrechte von 1848, sondern erstrecken sich auf die Grundlagen des staatlichen Lebens. Sie sollen maßgebend sein für die Gesetzgebung, als Emanationen eines obersten Gesetzgebers, des höchsten Wesens, das in den Eingängen der Deklarationen angerufen wird; in denen von 1791 und 1795 unter der Formel „en présence et sous les auspices de l'être suprême", in der von 1793 unter der Formel „en présence de l'être suprême"; nur der girondistische Entwurf von 1793 hatte die Formel weggelassen.

Nicht daß die Abgrenzung des Inhalts der grundlegenden Deklarationen und der eigentlichen Verfassungen, welche die Durchführung im einzelnen zum Gegenstande haben, logisch ganz korrekt wäre. In Nachahmung des amerikanischen Vorbildes zeigt auch die französische Abgrenzung eine ganz unnationale Systemlosigkeit, wenigstens

Digitized by Google

in den Verfassungswerken der Jahre 1791 und 1795, wo manche dieser Grundlagen auch in die Verfassungen im engeren Sinne aufgenommen sind, wenigstens aus den Deklarationen hier wiederholt werden; während in dem Verfassungswerke von 1793 eine reinliche Scheidung stattgefunden hat, so daß alle grundlegenden Normen nur in der Deklaration und nicht in der Verfassung selbst enthalten sind.

Übrigens beziehen sich die Deklarationen nicht bloß auf Rechte, seien sie subjektiver oder objektiver Art; vielmehr war schon in der Einleitung der Deklaration von 1789/91 gesagt, sie sei bestimmt, den Gliedern des sozialen Körpers auch die Pflichten allezeit vor Augen zu bringen; die sonst wesentlich gleichlautende Fassung von 1793 hatte zwar die Erwähnung der Pflichten weggelassen, aber die Deklaration von 1795 zählt neben den Rechten auch ausdrücklich die Pflichten in neun Artikeln auf: „tous les devoirs de l'homme et du citoyen", heißt es, „dérivent de ces deux principes gravés par la nature dans tous les coeurs: ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fît; faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir" (Art. II); „les obligations de chacun envers la société consistent à la défendre, à la servir, à vivre soumis aux lois et à réspecter ceux qui en sont les organs" (Art. III); niemand kann ein guter Bürger sein, wenn er nicht ein guter Sohn, ein guter Vater, ein guter Bruder, ein guter Freund, ein guter Gatte ist (Art. IV); man soll die Gesetze beobachten, sonst befindet man sich im Kriegszustande mit der Gesellschaft, macht sich ihres Wohlwollens und ihrer Achtung unwürdig (Art. V—VII). Auf der Aufrechthaltung des Eigentums beruht Landwirtschaft und Industrie, jede Art von Arbeit und die soziale Ordnung (Art. VIII).

Digitized by Google

Die Verfassungen sind nicht wie die Deklarationen Nachahmungen, weder nach amerikanischem, noch nach englischem Muster. Die Verfassungen der amerikanischen Einzelstaaten konnten nicht nachgeahmt werden wegen der Verschiedenheit des Gebietsumfangs und wegen der Verschiedenheit in der Ausdehnung der Staatstätigkeit. Eine Nachahmung Englands scheiterte schon an dem „goût naturel de la simplicité et de l'uniformité“, wie sie dem „esprit français“ eigentümlich ist. Aber außerdem wollte man von der englischen Verfassung nichts wissen, nur vor dem Ausbruch der Revolution war sie von Necker und einigen anderen empfohlen. Die drei Revolutionsverfassungen sind völlig originale Schöpfungen, ganz und gar französische Produkte, Verfassungen, wie sie bisher noch niemals zustandegebracht waren. Nicht der möglichste Anschluß an das Bestehende, sondern die möglichste Entfernung von dem Bestehenden ist maßgebend gewesen. Auf den Kopf, auf den Gedanken hatte man sich gestellt, um nach ihm die Wirklichkeit zu gestalten, als ob man nur mit der Kenntnis des Polarsterns ausgerüstet, ohne Kompaß, Karten und Steuerruder sich auf die hohe See begeben hätte.

Den Verfassungen entsprachen die Gesetze. Auch sie und selbst solche, die an sich mit der Revolution nichts zu tun hatten, beruhten auf theoretischen Gesichtspunkten. Weder das neue Maß- und Gewichtssystem, noch der neue Kalender sind aus praktischen Bedürfnissen hervorgegangen. Zumal der neue Kalender, bei dessen Einführung zwar auch die Kirchenfeindlichkeit mitgewirkt hat, war eine so unpraktische Maßregel, ein solches Monstrum einer Zeitrechnung, daß man, nachdem man sich 14 Jahre, vom 22. September 1792 bis 1. Januar 1806 damit geplagt hatte, sich endlich doch zu seiner Beseitigung entschließen mußte;

Digitized by Google

nur wenige hatten Lust gehabt, sich die auf zehn Stunden berechneten neuen Uhren anzuschaffen (Villain, Études sur le calendrier republicain in der Rev. fr. VII, 451. 535; VIII, 623. 740. 830. 883).

Zwei Hauptgrundlagen sind in den Deklarationen, in der Verfassung und in den Gesetzen der Revolution enthalten: die Volkssouveränität und die Gewaltenteilung.

I.
Die Volkssouveränität.

1. Die Verfassung von 1791.

Die Deklaration beschränkt sich auf den Satz: „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps nul individu peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément". Ebenso heißt es ziemlich wörtlich in der Verfassung von 1791 Titel III, Art. 9.

Nach der Verfassung von 1791 wollte jedoch das Volk die Souveränetät nicht selbst ausüben. „La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par de délégations par lesquelles la nation francaise est représentée" (Tit. III, Art. 2). Die Verfassung ist deshalb endgültig von der Nationalversammlung festgesetzt, keinerlei Volksabstimmung unterworfen; das Plebiszit hatte in dieser Verfassung keine Stelle.

Bei der Bildung dieser Repräsentation wollte man dem Beispiele dieses Zweikammersystems in England und Amerika nicht folgen, so leicht auch ein Oberhaus nach englischem Muster aus den beiden oberen Ständen herzustellen gewesen wäre.

Es sollte ein einziges Organ sein, mit totaler Erneuerung alle zwei Jahre.

Digitized by Google

Schon das Gesetz, aus dem die Constituante selbst hervorgegangen war, das Werk Neckers (arrêt vom 27. Dezember 1788, réglement pour la convocation des états généraux vom 27. Januar 1789) hatte alles auf Wahlen gestellt, wie in den Vereinigten Staaten, indem es keinen einzigen gab, der kraft eigenen Rechtes in der Versammlung gesessen hätte, wie in England, wo tatsächlich sogar das Unterhaus in seiner Mehrheit damals aus Ernannten bestand. In jedem der drei Stände war die Repräsentation anders geordnet als beim letzten Zusammentritt 1614; beim ersten Stande beschränkte sie sich nicht mehr auf den alten Lehnsadel, beim Klerus trat durch Aufnahme der Pfarrer eine durchgreifende Umgestaltung ein, beim Tiers wurden die Abgeordneten nicht bloß aus den größeren Städten genommen, wie bisher, auch war die Stimmberechtigung einem Jeden gewährt, der eine direkte Steuer zahlte; die Wählbarkeit wurde an keine ständische Schranke gebunden. Da dem dritten Stande ebenso viel Abgeordnete zugebilligt waren wie den beiden anderen zusammengenommen, so war die Vernichtung der ständischen Gliederung nur eine Frage der nächsten Zukunft, denn das doublement du tiers hätte gar keinen Sinn gehabt, wenn wie bisher nach Ständen (Kurien), nicht nach Köpfen abgestimmt wäre.

An das Naturrecht konnte man sich nicht halten, da jene Theoretiker sich mit dieser praktischen Frage so gut wie gar nicht befaßt hatten; Rousseau ließ vollends im Stich, da er für die Gesetzgebung überhaupt keine Repräsentation zuließ. Aus den Menschenrechten konnte eine direkte Antwort auch nicht entnommen werden. Denn wenn es auch im Art. 1 hieß: „Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits“, so hieß es doch weiter: „les distinctions sociales ne peuvent être fondées que

Digitized by Google

sur l'utilité commune". Und wenn es im Art. 6 hieß: „Tous les citoyens ont droit de concourir personellement ou par leurs représentants à la formation de la loi; tous les citoyens étants égaux sont également admissibles à toute dignité, place et emploi publique", so hieß es doch weiter: „selon leur capacité"; und wenn diese Einschränkung auch wieder wett gemacht zu sein scheint durch die Worte „sans autre distinction que celle de leur vertue et de leur talent", so ist doch in diesem Art. 6 nicht wie im Art. 1 von Menschen, sondern von Bürgern die Rede wie auch im Titel I, Art. 1 der Verfassung, wo es heißt: „que tous les citoyens sont admissibles aux places et emplois", so daß wie im Naturrecht die Frage offen bleibt, ob Mensch und Bürger gleichlautende Begriffe seien.

Man befand sich in offenbarer Verlegenheit. In die konstitutionellen Dekrete vom September 1789, welche bereits in nuce die Verfassung von 1791 enthalten, wurde über das Wahlrecht noch nichts aufgenommen. Erst das Gesetz vom 22. Dezember 1789 / 8. Januar 1790 sur les élections et sur l'administration des départements, dessen erste Sektion von der Wahl zur Legislative handelt, brachte die Entscheidung, aber noch nicht die definitive, da die Frage bei Festsetzung der Verfassung von 1791 von neuem erörtert und hinsichtlich des passiven Wahlrechts abweichend beantwortet wurde.

Das aktive Wahlrecht war kein allgemeines, denn es stand, mit Ausschluß des Gesindes in Lohn und Kost, nur denjenigen 25jährigen Männern zu, welche eine direkte Steuer im Werte von drei Arbeitstagen, das heißt von drei Francs, entrichteten. So war wenigstens der Wert der drei Arbeitstage durch das Gesetz vom 15./16. Januar 1790 festgesetzt, wogegen die durch Gesetz vom 28./29. Mai 1791,

Digitized by Google

Titel II, Art. 3 herbeigeführten Modifikationen um so weniger in Betracht kommen, als sie niemals praktisch geworden sind.

Gewiß war eine so weitgehende Beteiligung noch nie gewährt worden. Aber immerhin war das souveräne Volk, von dem alle staatliche Gewalt ausging — denn nicht nur um die Wahlen zur Legislative handelte es sich, da auch die sämtlichen übrigen Staatsorgane, Richter und Verwaltungsbeamte gewählt wurden — nicht das Volk im natürlichen Sinne. Die große Mehrheit der Constituante wollte gar kein suffrage universel. In den Demokratien des Altertums habe es auch nicht bestanden, überall hätten die Sklaven des Wahlrechts entbehrt; das Wählen sei überhaupt kein Recht, sondern eine Funktion, an der nur solche teilhaben dürften, welche den bestehenden Zustand konservieren, nicht auch solche, welche überhaupt keine Regierung wollten; auf der Mittelklasse müsse die politische Macht beruhen; Literaten und Journalisten könnten in den Wahlversammlungen viel Unheil anrichten; die Revolution habe ihren Zweck erreicht, sie sei nunmehr zu Ende. Robespierre hatte allerdings, um den Ausschluß der Ärmeren ad absurdum zu führen, darauf hingewiesen, daß, wenn der, welcher keine Steuer im Werte von drei Arbeitstagen zahle, minderes Recht haben solle als der, welcher solche zahle, konsequenterweise auch der, welcher den Wert von zehn Arbeitstagen zahle, entsprechend größere Rechte haben müsse, also der, welcher 100000 Fr. Einkommen beziehe, hundertmal mehr Rechte als der, welcher 1000 Fr. beziehe.

Statt wie bisher in drei mehr oder weniger natürliche Stände, wurden nunmehr die Franzosen in zwei künstliche Klassen geteilt, deren Angehörige als Aktiv- und Passivbürger voneinander geschieden wurden, während sie eigent-

Digitized by Google

lich, da die Passivbürger von jedem politischen Tun ausgeschlossen waren, Bürger und Schutzverwandte hätten genannt werden müssen. Die Teilung war die von Herrschenden und Beherrschten, von bourgeoisie und peuple. An Stelle des Standesunterschiedes war der Unterschied im Besitz getreten; nicht der Unterschied von Besitz und Nichtbesitz, denn dazu hatte man zu tief nach unten gegriffen; die damalige Abgrenzung war nicht im Sinne der späteren Bourgeoisie, des pays légal der Restauration, der Julidynastie und der belgischen Verfassung; aber immerhin betrug die Zahl der Passivbürger etwa 3000000 gegenüber von 4300000 Aktivbürgern; nur ein Teil des Tiers hatte politische Macht erlangt, während der andere Teil, die sogenannten classes dangereuses, die, welche die Revolution bis dahin gemacht hatten, die Bastillestürmer, die Männer und Weiber des 5. und 6. Oktober, die sie auch noch weiter machten, die aber, das Antlitz bloß gegen das ancien régime gerichtet, sich wohl über das Veto des Königs, die Entscheidung über Krieg und Frieden aufregten, während sie diese Entrechtung wenig empfanden, völlig ausgeschlossen waren.

Das aktive Wahlrecht, wie es kein allgemeines war, war auch kein direktes. Die Aktivbürger hatten nicht die Mitglieder der gesetzgebenden Versammlung und der Behörden selbst zu bestimmen, sie waren nur Urwähler, deren einzige Funktion in den assemblées primaires sich auf die Wahl von électeurs de second degré, Sekundärwähler, beschränkte. Die zensitären Ansprüche, welche an diese Wahlmänner gestellt wurden, die aus ihrer Mitte die Abgeordneten zu wählen hatten, waren viel höher. Sie bestanden nach dem Gesetz vom 22. Dezember 1789 in einer Steuerzahlung im Werte von zehn Arbeitstagen — der Verfassungs-

Digitized by Google

ausschuß hatte sogar 40 Tage vorgeschlagen, was zur Folge gehabt haben würde, daß es auf dem Lande nur sehr wenig qualifizierte Wahlmänner gegeben hätte —; bis dann die Verfassung von 1789 (Titel III, Kap. 1, Sektion 2, Art. 7) ein sehr kompliziertes System aufstellte, welches ein nach den Quellen, aus denen es floß, und nach den Lokalitäten, in denen es verdient wurde, bestimmtes Einkommen gleichfalls auf Arbeitstage reduziert, vorschrieb, durchweg ein sehr hohes, namentlich in den Städten über 6000 Einwohner.

Die Wählbarkeit, und das ist das eigentlich Entscheidende, war an einen noch viel höheren Zensus gebunden. Nach dem Gesetz vom 22. Dezember 1789 an eine Steuer im Werte von einer Mark Silber, das heißt von etwa 25 Fr., dem in Paris eine Wohnungsmiete von 750 Fr. entsprach, und außerdem an den Besitz von irgendwelchem Grundeigentum. Da diese Festsetzung großes Ärgernis erregte, weil durch einen derartigen Zensus, wie Camille Desmoulins sagte, Rousseau, Corneille und Christus von der Wählbarkeit ausgeschlossen gewesen wären, Christus wahrscheinlich auch vom aktiven Wahlrecht, und weil wirklich nur der vierte Teil der Nation wählbar war, so entschloß man sich, in der Verfassung von 1791 (Art. 8, Sektion 4), unter Erhöhung des Zensus für die Wahlmänner, hinsichtlich der Abgeordneten auf jeden Zensus zu verzichten. Das hat jedoch auf die Wahlen zur Legislative keine Anwendung mehr finden können, weil keine Zeit mehr war, die nach dem System von 1789 bereits aufgestellten Listen noch zu ändern, und hat überhaupt niemals Anwendung gefunden (Aulard, 60—80. 158 ff. Jaurès, I, 32. 378—399. 736 ff.).

Die Zweiteilung der Franzosen in Herrscher und Beherrschte wurde dadurch zum Abschluß gebracht, daß nur

Digitized by Google

die Aktivbürger und deren über 18 Jahre alte Söhne zur Nationalgarde gehören sollten; es durften sogar nur diejenigen das Stimmrecht ausüben, welche in das Register der Nationalgarde eingeschrieben waren. Vergebens hat Robespierre die Zulassung der Passivbürger zur Nationalgarde verlangt. Die Nationalgarde war wesentlich zur Aufrechthaltung der Ordnung im Inneren bestimmt, „essentiellement destinée à agir contre les perturbateurs de l'ordre" (acte constitutionel sur la force publique vom 6. Dezember 1790; Verfassung von 1791, Titel IV). Sie hat als Organ der Bourgeoisie am 17. Juli 1791 das massacre du champ de Mars angerichtet, worüber später seitens des Proletariats durch eine besonders grausame Hinrichtung des damaligen Befehlshabers, des Maires Bailly, quittiert wurde. Das war in einem ganz anderen Sinne, als nach Gneist das stehende Heer und die Landwehr, eine Bewaffnung der Besitzenden gegenüber den Nichtbesitzenden. Es zog die wunderbarsten Konsequenzen nach sich; wegen Verletzungen des Vereins- und Versammlungsgesetzes vom 30. September / 9. Oktober 1791 sollten die Aktivbürger aus den Bürgerlisten auf gewisse Zeit gestrichen, die Passivbürger mit einer Geldstrafe belegt werden, wenn sie Ausländer waren mit einer sehr hohen von 3000 Fr.

In den schärfsten Konflikt zwischen Prinzipien und Tatsachen geriet man bei Regelung der kolonialen Verhältnisse. Es sind weder die Sklaven für frei erklärt noch die farbigen Eigentümer den weißen gleichgestellt worden, so daß Jaurès darüber in die Worte ausbricht: „Jusque-là la révolution avait été bourgeoise mais probe; à la question coloniale elle a pour la première fois comme un avant-goût de régime censitaire, de corruption orléaniste, d'oligarchie capitaliste et financière" (I,59.137.387.560—575).

Digitized by Google

Überhaupt wurden die Passivbürger, d. h. die ärmeren Volksklassen, schlecht behandelt. Aus den Menschenrechten wäre doch zu folgern gewesen, daß jeder die freie Verfügung über seine Person und seine Arbeitskraft haben müsse, daß niemand gezwungen werden könne, lediglich als Instrument eines anderen in dessen Interesse zu arbeiten. Als aber im Frühjahr 1791 in Paris ein Zimmermannsstreik ausgebrochen war und sich beide Teile, Arbeiter und Unternehmer, deshalb an die Autoritäten gewandt hatten, zuerst die Unternehmer an die Munizipalität, die Arbeiter an die Nationalversammlung, nahm die Bewegung einen Ausgang, den man vom prinzipiellen Standpunkte aus nicht hätte erwarten sollen. In der Eingabe der ci-devant maîtres charpentiers vom 30. April 1791 ist bereits alles enthalten, was jemals später vom Unternehmerstandpunkte gegen Streiks gesagt ist; der Antrag auf Verbot derartiger Koalitionen und auf Bestrafung der Zuwiderhandelnden war sogar auf die Menschenrechte und die Freiheit gestützt, da die Freiheit nur auf die Individuen, nicht aber auf die durch die Revolution abgeschafften Korporationen sich bezöge. Auch die ouvriers en l'art de la charpente de la ville de Paris in ihrer Eingabe an die Nationalversammlung vom 27. Mai 1791 verhalten sich ganz wie heute; sie wollen mit den Unternehmern zusammenkommen, um sich mit ihnen zu einigen, sie rufen die obrigkeitliche Vermittlung an. Das Gesetz vom 14./17. Juni 1791 sur les coalitions, nach dem Berichterstatter loi Chapelier genannt, stellte sich völlig auf den Unternehmerstandpunkt. Da alle Arten von Korporationen zwischen den Angehörigen derselben Profession verboten seien, so dürften in derartigen Versammlungen weder Präsidenten, Sekretäre und Syndiken bestellt, noch über angeblich gemeinsame Interessen Be-

Digitized by Google

schlüsse gefaßt werden, die vielmehr von den Behörden für nichtig erklärt werden müssten; alle Verabredungen, auch die eidlich bekräftigten, darauf gerichtet, Arbeitsleistungen gemeinsam zu verweigern oder nur zu einem bestimmten Preise zu gewähren, seien unkonstitutionell, „attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme“ und von keiner Wirkung; diejenigen, seien es Unternehmer, seien es Arbeiter, welche dagegen handelten, werden ein jeder mit 500 Fr. und einjähriger Entziehung der aktiven Bürgerrechte bestraft; diejenigen, welche solche Beschlüsse oder Verträge provoziert oder unterzeichnet haben, sollen bei persönlicher Haftung der Behörden zu keinen öffentlichen Arbeiten zugelassen werden; diejenigen, welche gegen Unternehmer oder Arbeitswillige, gegen von auswärts Zuziehende Drohungen ausstoßen, werden jeder mit 100 Fr. und drei Monaten Gefängnis, diejenigen, welche Gewalt gegen Arbeitswillige anwenden, als „perturbateurs du repos publique“, endlich diejenigen, welche aus solchem Anlaß an Zusammenrottungen sich beteiligen, nach Maßgabe der Bestimmungen über attroupements séditieux bestraft. Hélie meint dazu, daß jede Fabrik eine société durante, constante, héréditaire sei und daß die Arbeitgeber die Stellung von Familienvätern haben müßten, derselbe Hélie, der zwei Seiten darauf Ludwig XVI. heftig tadelt, weil er angeblich geglaubt habe, daß ihm die Autorität eines Familienvaters über seine minderjährigen Kinder zustehe.

Das Gesetz ist seinerzeit ziemlich geräuschlos zustande gekommen. Selbst Robespierre hat keinen Widerspruch erhoben, der von Marat läßt die Tragweite nicht erkennen. Die Historiker haben es völlig ignoriert. Thiers erwähnt es natürlich nicht, aber auch Louis Blanc nicht; selbst Lorenz von Stein macht nicht viel Aufhebens davon; auch

Digitized by Google

Levasseur (Histoire des classes ouvrières, 2me édition, I, 51 ff. 280 ff.) geht ziemlich flüchtig darüber weg. Erst Marx im Kapital (I, 772) hat energisch darauf hingewiesen. Sehr merkwürdig ist die Haltung von Jaurès, der natürlich sehr ausführlich darauf eingeht; er nennt die Eingabe der Unternehmer eine zynische; „elle invoque audacieusement et insolemment les droits de l'homme"; er spricht von der „loi terrible qui, sous une apparence de symmetrie entre les entrepreneurs et les ouvriers ne frappe en réalité que ceux-ci", von einem Klassengesetz, einem Ausfluß des Bourgeoisegoismus, von einem Gesetz „étroitement bourgeoise"; von dem er behauptet „qu'elle atteste la force de l'égoisme capitaliste et de la prévoyance bourgeoise"; er sagt bei dieser Gelegenheit von der Demokratie überhaupt, daß sie oft sehr kühn auf dem politischen, aber sehr furchtsam auf dem wirtschaftlichen Gebiete sich bewege; er sagt von Chapelier und seinesgleichen: „ils sont prêts aussi à refouler le mouvement, s'il menace un moment la primauté politique et la propriété de la bourgeoisie", „ils ne sont pas assez foncièrement démocrats pour ouvrir largement la révolution à la force prolétarienne naissante". Aber er meint doch anderseits in Harmonie mit seinem allgemeinen Standpunkte, daß das Koalitionsverbot der Arbeiter in den Augen seiner Urheber noch nicht die spätere Brutalität gehabt habe, da der Klassengegensatz in jener Zeit erst schwach entwickelt gewesen sei (I, 371. 600—630).

75 Jahre hat das Koalitionsverbot bestanden. Selbst im Jahre 1848 hat man sich weder zur Aufhebung, noch auch zu einer Milderung entschließen können; nur hinsichtlich der Bestrafung wurde durch Gesetz vom 27. November 1849 eine solche bewirkt. Erst Napoleon III. hat durch Gesetz vom 25. Mai 1864 unter Beibehaltung

Digitized by Google

der Strafbarkeit von violence et fraude die Koalitionsfreiheit hergestellt, indem auch die drei Artikel des Code eine andere Fassung erhielten; gegen den Widerstand der damaligen liberalen Opposition, von der nur Ollivier sich trennte, gegen den Widerstand nicht nur der Industriellen, sondern auch der großen Masse des Bürgertums, ohne Dank seitens der Arbeiter, die unter dem Einfluß ihrer Zeitungen alles, was von der Regierung ausging, mit Mißtrauen aufnahmen. Noch 1872 hat die Pariser Handelskammer für die Wiederaufhebung des Gesetzes von 1864 sich ausgesprochen (Levasseur II, 437. 507 ff.).

2. Die Verfassung von 1793.

Die Deklaration von 1793 nimmt natürlich hinsichtlich der Volkssouveränität den Mund sehr viel voller. Nicht mehr das Prinzip der Volkssouveränität, sondern diese selbst ruht, nicht mehr wesentlich, sondern schlechthin, nicht mehr in der Nation, sondern im Volke (25. 26), im ganzen Volke, und so, daß auch jede Sektion des Volkes das Recht haben muß, seinen Willen mit gänzlicher Freiheit auszusprechen (27). Das Volk hat jederzeit das Recht, die Verfassung zu ändern, da eine frühere Generation nicht berechtigt ist, die folgenden seinem Gesetze zu unterwerfen (28). Wenn ein Individuum die Souveränität usurpieren würde, soll es durch die freien Menschen auf der Stelle getötet werden. Wenn die Regierung die Rechte des Volkes verletzen würde, so ist die Insurrektion für das Volk und für jeden Teil desselben das heiligste der Rechte und die dringendste (le plus indispensable) der Pflichten (27. 35).

Aber auch die Verfassung von 1793 unterscheidet sich hinsichtlich der Durchführung der Volkssouveränität sehr wesentlich von der des Jahres 1791. Wie schon das Wahl-

Digitized by Google

gesetz für den Konvent vom 11. August 1792, so kannte diese Verfassung keinen Unterschied mehr zwischen Aktiv- und Passivbürgern, keinen Unterschied zwischen aktivem und passivem Wahlrecht, das systeme censitaire, sowohl für Urwähler als auch für Wahlmänner, das „régime des bourgeois“ war beseitigt, das suffrage universel an die Stelle getreten.

Jeder 21jährige (früher jeder 25jährige), aber wieder mit Ausnahme derer im „état de la domesticité“, konnte zum Abgeordneten, zum Beamten, zum Richter wählen und gewählt werden (28. 29). Die Wahlen der Abgeordneten waren aber nunmehr direkte, während die der Beamten und Richter nach wie vor durch Wahlmänner vermittelt wurden (8. 9). Die Abgeordnetenwahlen fanden nicht mehr departementsweise statt nach dem kombinierten Maßstabe der Volkszahl, der Steuerleistung und dem Umfang des Departements, sondern lediglich nach der Volkszahl, indem in jeder Primärversammlung von 40000 Einwohnern ein Abgeordneter gewählt wurde. Die Dauer des Abgeordnetenmandats betrug ein Jahr (21—33). Wie ungeniert aber selbst der politische Radikalismus von damals mit politischen Frauen umsprang, ist daraus zu ersehen, daß ihnen nicht nur die Gründung weiblicher Klubs, sondern auch die Beteiligung an Männerklubs verboten wurde (Gesetz vom 9. Brumaire II, 30. Oktober 1793); von einem Stimmrecht der Frauen als Angehörige des Menschengeschlechts ist während der ganzen Revolution keine Rede gewesen.

Die Hauptsache aber war die, daß die Befugnisse der Volksrepräsentanten, der mandataires, wie sie jetzt genannt wurden, während die Beamten agents hießen, im Interesse der Volkssouveränität wesentlich eingeschränkt wurden. Das corps législatif hatte fortan nur noch über

Digitized by Google

Dekrete, deren Begriff im Art. 54 festgesetzt wurde, definitiv zu entscheiden, während es über Gesetze, deren Begriff im Art. 54 festgesetzt wurde, nur provisorisch beschließen konnte in der Weise, daß aus seinen Beratungen nur Gesetzentwürfe hervorgingen; „le corps législatif propose des lois et rend des décrets“ (53. 57. 58). Alle solche Gesetzesprojekte mußten gedruckt und an die Kommunen gesandt werden; wenn dann nach 40 Tagen in der Mehrzahl der Departements der zehnte Teil der Primärversammlungen keinen Widerspruch erhoben hatte, galt das Projekt für angenommen und wurde Gesetz; sonst mußten die Primärversammlungen berufen werden (Art. 10. 19. 59. 60. 115); das war also das Referendum, das Plebiszit. Die Annahme der jakobinischen Verfassung erfolgte am 9. August 1793 mit 1801913 : 11610 Stimmen unter Beteiligung von etwa der Hälfte der Berechtigten (Aulard, 206. 392; Jaurès I, 735 ff.; Taine, Révolution, I, 251—273).

3. Die Verfassung von 1795.

Die Direktorialverfassung von 1795 ist zwar wesentlich sowohl hinsichtlich der Deklaration wie hinsichtlich der Verfassung selbst eine Wiederherstellung des Verfassungswerkes von 1791; doch sind auch die Unterschiede sehr beträchtlich. Nach der Deklaration ruht die Souveränität wieder wesentlich, wenn auch nicht in der Nation, so doch in der universalité des citoyens (17); kein Individuum und kein Bruchteil der Bürger darf sie sich anmaßen (18); keiner soll eine öffentliche Funktion anders ausüben dürfen als auf Grund einer gesetzlichen Delegation (19); es soll endlich jeder Bürger ein gleiches Recht haben, unmittelbar oder mittelbar an dem Zustandekommen der Gesetze, an der Ernennung der Volksrepräsentanten und der öffentlichen Beamten teilzunehmen (20).

Digitized by Google

Diese Bestimmung, welche sich so in der Deklaration von 1791 nicht findet, ist um so auffallender, als das Wahlrecht der Verfassung von 1795 diesem Satze schlechterdings nicht entspricht, da es in der Hauptsache eine Wiederherstellung des Wahlrechts von 1791 ist. Derselbe Konvent, der nach allgemeinem Stimmrecht gewählt war, hat dies wieder beseitigt, und zwar einstimmig. Aktivbürger war wieder jeder 25jährige, der eine direkte Steuer im Werte von drei Arbeitstagen zahlte (Titel II, Art. 8) oder doch sich bereit erklärte, eine solche zu zahlen (Tit. IX, Art. 304), auch der, welcher einen Feldzug mitgemacht hatte (Tit. II, Art. 9), wieder mit Ausschluß der Dienstboten (Tit. II, Art. 12. 13). Die Wahl war wieder in allen Fällen eine indirekte, der Zensus der Wahlmänner sehr viel höher (Tit. IV, Art. 23).

Diese Bestimmungen sind so unübersichtlich in der Verfassung zerstreut, es sind dabei so zweideutige Ausdrücke gewählt, daß man wohl nicht fehl geht in der Annahme, daß das Volk über seine Entrechtung hinweggetäuscht, daß das Zensussystem gleichsam eingeschmuggelt werden sollte (Aulard, 549—552).

Im Unterschiede von der Verfassung von 1791 und 1793 wurde aber jetzt die Repräsentation auf zwei Körperschaften verteilt, den Rat der Alten (250 Mitglieder von wenigstens 40 Jahren) und den Rat der Fünfhundert von wenigstens 30 Jahren. Beide Körperschaften wurden vom Volke gewählt, für beide galt dasselbe aktive und passive Wahlrecht. Die Verteilung der Gewählten in die beiden Körperschaften geschah aber nicht durch die Wähler selbst; sie hatte anfangs durch die Wahl der Gewählten geschehen sollen; es entschied schließlich darüber das Los. Es fanden jährliche Neuwahlen statt jedesmal zum fünften Teil; nur nach zwei Jahren war Wiederwahl zulässig.

Digitized by Google

In geradem Gegensatz zur Konstituante, welche ihre eigenen Mitglieder für nicht wählbar in die Legislative erklärt hatte, war im Konvent beschlossen nicht nur, daß die Mitglieder des Konvents wieder wählbar seien, sondern daß mindestens zwei Drittel der Konventsmitglieder gewählt werden müßten, daß also nur ein Drittel der beiden neuen Kammern frei gewählt werden durfte, so daß dem Konvente von vornherein die Mehrheit in dem neuen corps législatif gesichert war. Auch die Wahlen des letzten Drittels konnten auf Konventsmitglieder fallen. Diese Sachlage wurde wesentlich dadurch verändert, daß statt der 500 früheren Konventsmitglieder, die gewählt werden mußten, nur 396 wirklich gewählt wurden, und daß die an den zwei Dritteln fehlenden 104 Mitglieder von den wiedergewählten Konventsmitgliedern ergänzend gewählt wurden (Loi sur les moyens de terminer la révolution vom 5. fructidor III, 22. August 1795; loi sur la réélection des deux tiers de la convention vom 13. fructidor III, 30. August 1795). Im Jahre 1796 hatte die Hälfte der Konventsmitglieder auszuscheiden, also ein Drittel des Ganzen, und zwar durch Los bei sofortiger Wiederwahl. Da bei der Wahl des zweiten Drittels 1797 sich eine antirepublikanische Mehrheit herausstellte, so wurden die neuen Abgeordneten am 1. prairial V gewaltsam beseitigt. Die Wahlen von 1798 fielen wieder demokratisch aus.

Wie die Verfassung von 1793, so wurde auch die von 1795 einer Volksabstimmung unterworfen, die unter Beteiligung von etwa dem vierten Teile am 23. September 1795 sich mit 1075390 : 49977 für Annahme erklärte. Und so sollte es auch bei jeder Verfassungsänderung gehalten werden. Dagegen war ein eigentliches Referendum nicht vorgesehen, es heißt vielmehr im Art. 92:

Digitized by Google

„les résolutions du conseil de 500 adoptées par le conseil des vieux s'appellent lois“ (26. 343. 346).

II.
Die Gewaltenteilung.

1. Die Verfassung von 1791.

Die Deklaration von 1791 beschränkt sich auf den Satz: „toute société dans laquelle la garantie des droits n'est assurée ni la séparation des pouvoirs n'a point de constitution.“

Welches diese Gewalten sein sollten ist nicht klar gesagt. In der Einleitung zur Deklaration ist nur von zweien, der legislativen und der exekutiven, die Rede; in der Verfassung selbst werden Tit. III, art. 2 das corps législatif und der König als die Repräsentanten des souveränen Volkes bezeichnet, was wieder eine Zweiteilung bedeuten würde. Aber der Tit. III, art. 3, 4 und 5 enthält die drei Gewalten: „le pouvoir législatif délégué à une assemblée nationale; le pouvoir exécutif délégué au roi; le pouvoir judiciaire délégué à des juges élus à temps par le peuple“.

Die legislative Gewalt war nach der Verfassung von 1791 ganz auf sich selbst gestellt, völlig unabhängig von den beiden anderen. Das corps législatif versammelte sich zu eigenem Rechte, konnte nicht aufgelöst werden, hatte allein die Initiative und hatte auch auf die Dauer keinerlei Zustimmung eines anderen Faktors zu seinen Beschlüssen nötig; denn was dem König durch drei aufeinanderfolgende Legislaturen vorgelegt wurde, war ohne ihn Gesetz. Das suspensive Veto, nach der ganzen Struktur dieser Verfassung eine Inkonsequenz, die auch Sièyes nicht mitgemacht

Digitized by Google

hat, bezog sich zudem nur auf den Bereich der eigentlichen Gesetzgebung; die Legislative hatte aber darüber hinaus die weitgehendsten Befugnisse; namentlich auf finanziellem Gebiete hatte der König nichts zu sagen: sowohl der Staatshaushaltsetat wie die Steuergesetze bedurften der königlichen Zustimmung überhaupt nicht.

Aber selbst als Delegierter der Nation für die Exekutive war der König ohne jede Bedeutung, er sah nur zu, wie andere Leute regierten, er hatte nichts zu exekutieren. Es heißt zwar in der Verfassung, die Regierungsform sei die monarchische. Nachdem aber das Volk zum Souverän erklärt war, konnte der König nicht füglich auch Souverän sein. Das Königtum, noch dazu das erbliche, war in der Verfassung von 1791 eine contra elegantiam juris beibehaltene Anomalie. Der König war nur noch ein Titularkönig, nicht nur der obersten Staatsgewalt, sondern jeder Staatsgewalt entkleidet. Er kam erst an dritter Stelle hinter dem Volke und hinter dem Gesetze; die Formel lautete: la nation, la loi, le roi.

Er sollte zwar nach dem Gesetze vom 27. April / 25. Mai 1791, portant organisation du ministère, die Minister frei ernennen und entlassen können; „au roi seul appartient la choix et la révocation des ministres“ heißt es im Art. 1. Aber schon bei der Ernennung der Minister war der König nicht ganz frei; denn ein Gesetz vom 7. November 1789 hatte vorgeschrieben, daß kein Mitglied der Nationalversammlung zum Minister ernannt werden könne; ein Gesetz vom 26. Januar 1790 hatte das dahin verschärft, daß die Ernennung eines Mitgliedes der Nationalversammlung zum Minister selbst dann unzulässig sei, wenn der Betreffende aus der Nationalversammlung austrete; und ein Gesetz vom

Digitized by Google

8. April 1791 hatte sogar angeordnet, daß die Unfähigkeit eine Ministerstelle zu bekleiden für die nächsten vier Jahre nach dem Ausscheiden gelten solle, was durch die Verfassung von 1791 wieder auf zwei Jahre reduziert wurde (Tit. III, cap. 2, section 4, art. 2). Noch weniger war der König frei bei der Entlassung der Minister. Denn der Art. 28 enthält die ominöse Bestimmung: „le corps législatif pourra présenter au roi telles observations, quelles jugera convenables sur la conduite des ministres et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation", was doch in dieser Verfassung eine ganz andere Bedeutung hatte als die gleiche, der politischen Naivität Stüves entsprungene Bestimmung in der hannoverschen Verfassungsnovelle von 1848. In dem Augenblicke, wo eine Anklage beschlossen wurde, mußten die Minister suspendiert werden. Sie waren also nicht die Vertrauensmänner oder die Organe des Königs, sondern der Mehrheit des gesetzgebenden Körpers.

Sie hatten aber überhaupt nicht viel zu sagen. Es gab im damaligen Frankreich keine Zentralregierung im Sinne der übrigen europäischen Länder, wie sie namentlich in England bis auf den heutigen Tag, wenn auch im wesentlichen vom Parlament, besonders vom Unterhause und dessen Ausschüssen in weitgehendster Weise geübt wird. Die französische Dezentralisation nach der Verfassung von 1791 war eine so vollständige, daß die Minister den Verwaltungsorganen eigentlich gar keine Befehle mehr zu erteilen hatten, daß sich der ganze administrative Verkehr auf eine unverbindliche Korrespondenz beschränkte. Selbst in Angelegenheiten der reinen Exekutive hatte der gesetzgebende Körper das letzte Wort.

Die Verwaltungsbehörden außer den Ministern wurden

Digitized by Google

nicht einmal formell vom Könige bestellt, sondern wie die gesetzgebende Versammlung und nach wesentlich denselben Grundsätzen vom Volke gewählt.

Es fehlte an einem einheitlichen Verwaltungsorganisationsgesetze, wie es anfangs der Plan gewesen war, für welches auch der Berichterstatter Thouret einen Entwurf vorgelegt hatte. Es kommen jetzt, abgesehen von den Gesetzen über die Departementseinteilung vom 26. Februar / 4. März 1790, drei Gesetze in Betracht: das Municipalitätsgesetz vom 14./18. Dezember 1789 (62 Artikel), welches teils die Organisation, teils die Wahlen regelt; das Gesetz über die Wahlen und die Departemental-Verwaltungen vom 22. Dezember 1789 / 8. Januar 1790, welches zwei ganz verschiedene Materien verkoppelt, indem es zunächst das Wahlrecht zum gesetzgebenden Körper regelt (sect. I, art. 1—35), dann aber zugleich die Verwaltungsorganisation enthält, und zwar nicht nur, wie man nach der Überschrift annehmen müßte, die der Departements, sondern auch die der Distrikte (sect. II, art. 1—31 de la formation et de l'organisation des assemblées administratives, sect. III, art. 1—10 des fonctions des assemblées administratives); endlich das Gesetz über die Organisation der administrativen Körper und über die Wahlstreitigkeiten vom 15./27. März 1791, wodurch das Gesetz vom 22. Dezember 1789 / 8. Januar 1790 auf einigen Punkten modifiziert wurde.

An die Stelle der Provinzen, die deshalb von sehr verschiedener Größe gewesen waren, weil in ihnen die allmähliche Entstehung des Staates sich wiederspiegelte, und an Stelle der verschieden benannten Zwischenstufen, der Baillages, Élections, Sénéchaussées (Mémoire de Turgot sur les municipalités in Oeuvres, II, 504), traten jetzt 83 Departements, 574 Distrikte, 4730 Kantons, während die

Digitized by Google

44000 Kommunen (Land- und Stadtgemeinden) damals in ihrem Umfange bestehen blieben.

In jedem Departement und in jedem Distrikt gab es eine kollegialische Verwaltungsbehörde, deren Mitglieder im übrigen nach denselben Normen, von denselben Wahlmännern, in derselben indirekten Weise wie die Abgeordneten gewählt wurden, nur daß die Wählbarkeit auf solche Aktivbürger, welche eine Steuer im Werte von mindestens zehn Arbeitstagen entrichteten, beschränkt war und daß die regelmäßige Amtsdauer vier Jahre betrug.

Diese Behörde zerfiel auf beiden Stufen in ein conseil und in ein directoire; für das Departement bestand das conseil aus 36 Mitgliedern, die nur einmal im Jahre auf vier bis sechs Wochen sich versammelten, das directoire aus acht Mitgliedern, die von jenem aus seiner Mitte auf zwei Jahre gewählt wurden und in Permanenz die laufenden Geschäfte zu besorgen hatten, während für den Distrikt die Zahl der Mitglieder die Hälfte betrug. Beiden Behörden war ein auf gleiche Weise gewählter Syndikus, der gehört werden mußte, aber keine Stimme hatte, beigegeben. Die Mitglieder der Departementsbehörden beliefen sich auf etwa 7000, die der Distriktsbehörden auf etwa 3000. Das Gesetz vom 2. August 1792 führte Öffentlichkeit der Sitzungen nicht nur der conseils, sondern auch der directoires ein.

Weder die Departements- noch die Distriktsbehörden hatten eigene, sondern nur delegierte Funktionen, „les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation, ils sont agents élus à temps par le peuple“ (Verfassung von 1791, Tit. III, cap. 4, sect. 2, art. 2).

Der Schwerpunkt lag in den Departementsorganen. Die des Distrikts waren eigentlich nur dazu da, deren

Digitized by Google

Beschlüsse vorzubereiten und auszuführen. Jene heißen administrations supérieures, diese subordonnées.

Die Departementsadministrationen hatten unter der Aufsicht des corps législatif die Unterverteilung der Steuern und unter Aufsicht des Königs die gesamte innere Verwaltung.

Weder Departements noch Distrikte waren Kommunen; sie durften weder Steuern noch Anleihen beschließen (Gesetz vom 22. Dezember 1789 / 8. Januar 1790 sect. III, art. 6).

Was die Überwachung durch den König betrifft, so konnte er allerdings diejenigen Akte der Departementsbehörden, welche den Gesetzen und den königlichen Befehlen widersprachen, annullieren; er konnte auch im Falle eines dauernden Ungehorsams, oder wenn die öffentliche Sicherheit oder Ruhe kompromittiert war, die Departementsorgane vom Amte suspendieren; dasselbe Recht der Annullation und Suspension hatte die Departementsverwaltung gegenüber den Distriktsverwaltungen, nur daß sie im Falle der Suspension die Entscheidung des Königs einzuholen hatten; der König konnte auch selbst, wenn die Departements von ihren Rechten keinen Gebrauch machten, diese Befugnisse gegenüber den Distriktsbehörden ausüben. Aber der König mußte in allen Fällen, wenn er eine Suspension der oberen oder der unteren Stellen ausgesprochen oder bestätigt hatte, den gesetzgebenden Körper benachrichtigen, welcher die vom König verfügte Suspension aufheben konnte, welcher auch das Recht besaß, die betreffenden Administrationen aufzulösen und die Schuldigen dem Gerichte zu überweisen (Verfassung von 1791, Tit. III, cap. 4, sect. 2, art. 5—8).

Alle diese Befugnisse des Königs waren schon deshalb

Digitized by Google

illusorisch, weil er und die Minister nur zufällig Kenntnis von den betreffenden Vorgängen bei diesen Verwaltungsorganen erlangen konnten.

Die Kantons waren nur Bezirke für Friedensrichter, für Wahlen und für Militäraushebung.

Die in der bisherigen Begrenzung bestehen gebliebenen Einzelgemeinden wurden in ihrer Organisation gänzlich umgestaltet, Stadt und Land einander gleichgestellt und das allgemeine Stimmrecht eingeführt; auch sie konnten nur mit höherer Genehmigung, sei es des Departements, sei es des gesetzgebenden Körpers Steuern und Anleihen beschließen.

Das grundlegende Gerichtsverfassungsgesetz war das sur l'organisation judiciaire vom 16./24. August 1790, sich lediglich auf die Zivilgerichtsbarkeit beschränkend, in Verbindung mit dem Gesetze qui institue un tribunal de cassation vom 27. November / 1. Dezember 1790, wogegen die Gesetze vom 1./11. September 1790, vom 6./27. März und 17./23. September 1791 wenig in Betracht kommen. Für die Strafgerichtsbarkeit gilt das Gesetz qui établie les tribunaux criminels vom 20. Januar / 25. Februar 1791 und das Gesetz sur la procédure criminelle vom 16./19. September 1791 nebst der Instruktion von demselben Tage. Das Wesentliche ist in der Verfassung von 1791, tit. III, cap. 5 wiederholt [1]).

[1]) Seligmann, La justice en France pendant la révolution 1789—1792, Paris 1901; Desjardins, Études sur l'inamovibilité de la magistrature, Paris 1880; Taine, La Révolution, I, 251—273; verschiedene Abhandlungen in der Révolution française: Colfavru, Le pouvoir judiciaire sous le régime de la souveraineté nationale 1789—1799 (I, 367); L'inamovibilité pendant la révolution, II, 755—983; Jeanvrot, Les juges de paix élus sous la révolution (IV, 865. 998. 1091; V, 46. 137. 266. 300. 394. 533).

Digitized by Google

Zum erstenmal im Verlauf der französischen Geschichte war für das ganze Land ein einheitlicher höchster Gerichtshof geschaffen, welcher sowohl für Zivil- wie für Strafsachen kompetent war, der aus 42 Mitgliedern bestehende Kassationshof.

Die einzigen ordentlichen Gerichte für die Ziviljustiz waren die Distriktstribunale, die gegenseitig als Berufungsgerichte fungierten. Es gab außerdem nur noch Friedensgerichte für jeden Kanton, bestehend aus einem Friedensrichter und zwei Beisitzern, die aber nur für Bagatellsachen zuständig waren, außerdem für Vergleiche, die der eigentlichen Prozeßerhebung vorhergehen mußten. In diesen Gerichten gab es zwar Vorsitzende, aber in den Distriktstribunalen fungierten als solche nur die an erster Stelle gewählten oder die an Jahren Ältesten; sie hatten auch nur die Aufrechthaltung der äußeren Ordnung in den Sitzungen, sonst keinerlei materielle Autorität. Beim Kassationshof wurden die Vorsitzenden sowohl des Plenums als der chambre des réquêtes von den Mitgliedern auf sechs Monate gewählt, indem der ältere der beiden dem Plenum präsidierte; auch die Bildung der aus 20 Mitgliedern bestehenden chambre des réquêtes erfolgte alle sechs Monate durch Wahl der sämtlichen Mitglieder des Kassationshofes.

Bei jedem Gerichte sollten commissaires du roi, vom Könige ernannt, aber nur wie Richter absetzbar, mit der Aufgabe ernannt werden, die Beobachtung der die allgemeine Ordnung betreffenden Gesetze zu sichern, weshalb sie namentlich auch bei denjenigen Zivilprozessen gehört werden mußten, wo es sich um Frauen, Minderjährige, Abwesende oder um Staats- und Gemeindeeigentum handelte, und mit der weiteren Aufgabe, den Geschäftsbetrieb bei den Gerichten zu überwachen, sowie die Exekution des Urteils

Digitized by Google

zu bewirken. Sie mußten zwar auch bei allen Anklagen gehört werden, aber die Erhebung der Anklagen wurde bei jedem Kriminalgerichte einem vom Volke gewählten öffentlichen Ankläger übertragen (Gesetz vom 16./24. August 1790, Sect. VIII Du ministère public; Gesetz vom 20. Januar / 25. Februar 1791).

Hinsichtlich der Bestellung der Richter hatte der Ausschuß (Thouret) ein gemischtes System in der Weise vorgeschlagen, daß für jede Stelle drei gewählt und einer von diesen vom Könige ernannt und daß die Stellen beim Kassationshof auf Vorschlag der Wahlmänner halb vom König, halb vom gesetzgebenden Körper besetzt werden sollten. Aber im Plenum siegte am 7. Mai 1790 mit einer Mehrheit von 503 : 450 Stimmen das reine Wahlprinzip. Die dabei dem Könige vorbehaltene Erteilung des brevet d'institution war ohne jede Bedeutung, da sie nicht verweigert werden durfte. Der König, dem auch das Begnadigungsrecht abgesprochen wurde, war mithin trotz des Tit. II, Art. 1 des Gesetzes vom 16./24. August 1790, wo es heißt: „la justice sera rendue en nom du roi" nicht die Quelle der Gerichtsbarkeit, sondern nur der Chef der Subaltern- und Unterbeamten der Justiz, die er selbständig ernannte.

Die Wahl der Friedensrichter und deren Beisitzer erfolgte direkt durch die Urwähler des Kantons aus den zu den Distrikts- und Departementsverwaltungen Wählbaren, sofern sie 30 Jahre alt waren, auf 2 Jahre.

Die Wahl zu den Distriktsgerichten und zum Kassationshof war indirekt. Wähler für die Distriktsgerichte waren dieselben Wahlmänner, welche die Abgeordneten und die Verwaltungsbehörden zu wählen hatten auf sechs Jahre, mit unbeschränkter Wiederwahl, ohne daß für die Richter

Digitized by Google

die für die Abgeordneten und Verwaltungsbeamten erforderliche Steuerleistung bezw. Grundbesitz, wohl aber eine gewisse Qualifikation, eine fünfjährige Beschäftigung als Richter oder Anwalt gefordert wurde. Die Wahlen für den Kassationshof erfolgten durch die Wahlmänner von ganz Frankreich departementsweise, so daß alle vier Jahre sämtliche Mitglieder erneuert werden mußten, aber nicht so, daß jedesmal die Wahlmänner aller Departements teilgenommen hätten, vielmehr so, daß die Departements dieserhalb in zwei Serien geteilt wurden, von denen nur die eine zum Wählen kam, also jedes Departement nur alle acht Jahre; man mußte, um gewählt werden zu können, eine zehnjährige Beschäftigung als Richter oder Anwalt nachweisen.

Eine Entsetzung sämtlicher Richter war nur durch Richterspruch wegen strafbarer Handlungen zulässig.

Im Mittelpunkt der Strafgerichtsbarkeit stand die Jury, die einzige direkte Nachahmung von England und Amerika, als Anklage- und Urteilsjury, aber wie schon im Gesetze vom 30. April / 24. August 1790 festgestellt war, nur für Straf-, nicht auch für Zivilsachen. Die Geschworenen wurden nicht wie die Richter von den Wahlmännern gewählt, sondern von den Departementsdirektorien aus einer Liste bestellt, welche der procureur du département alle drei Monate aus den Wahlmännern in Zahl von 200 vorlegte.

Die Kriminalgerichte, denen in den schwurgerichtlichen Sachen die Strafzumessung, in den übrigen die Urteilsfällung zustand, die übrigens nicht wie die Zivilgerichte den Distrikt, sondern das Departement zum Bezirke hatten, waren insofern lediglich Annexe der Zivilgerichte, als sie, abgesehen von dem durch die Departementswähler gewählten

Digitized by Google

Präsidenten, aus drei Richtern bestanden, welche aus den Distriktsgerichten auf jedesmal drei Monate nach einem Turnus entnommen wurden.

Was die Zuständigkeit der richterlichen Gewalt betrifft, so war jede Einmischung der Gerichte in die gesetzgebende Gewalt auf das strengste verpönt. Es heißt in der Verfassung von 1791, Tit. 3, Kap. 3, Art. 3: „les tribunaux ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ou suspendre l'exécution des lois". Und es heißt im Justizorganisationsgesetz Tit. 2, Art. 10: „les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir legislatif ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif sanctionnés par le roi à peine de forfaiture"; Art. 11: „ils seront tenus de faire transcrire purement et simplement dans un registre particulier, et de publier dans la huitaine, les lois qui leurs seront envoyées"; der Art. 12 verbietet ihnen noch außerdem, irgend ein Reglement oder eine authentische Interpretation zu machen.

Man hat damals mit vollem Bewußtsein das Verhältnis der Gerichte zu der gesetzgebenden Gewalt in einer ganz entgegengesetzten Weise geregelt wie in Amerika. Den französischen Gerichten sollte keinerlei Befugnis zustehen, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu prüfen; man hatte die Einmischung der Parlamente in die reformfreundliche Gesetzgebung Ludwigs XVI. noch in zu frischer Erinnerung. Die amerikanische Regelung widersprach außerdem der französischen Logik.

Man könnte freilich sagen, daß diese Logik zu Ungunsten der Gerichte im Interesse der gesetzgebenden Gewalt verletzt sei. Denn obgleich die Verfassung von 1791, Tit. 3, Kap. 5, Art. 1 ausdrücklich vorgeschrieben hatte:

Digitized by Google

„le pouvoir judiciaire ne peut en aucun cas être exercé par le corps législatif“, so fand doch eine Einmischung des gesetzgebenden Körpers in die richterliche Gewalt mehrfach statt.

Schon die Stellung des gesetzgebenden Körpers zu der durch Gesetz vom 10./15. Mai 1791 (Verfassung 1791, Tit. 3, Kap. 5, Art. 23) gebildeten Haute cour, eines Ausnahmegerichts für Staatsverbrechen, war nicht korrekt. Zwar dessen Zusammensetzung sowohl hinsichtlich der Richter wie der Geschworenen war unabhängig von der Einwirkung des gesetzgebenden Körpers; eine Unabhängigkeit, die noch verstärkt werden sollte durch die Vorschrift, daß die Haute cour ihre Sitzungen in einer mindestens 15 Meilen vom Sitze des gesetzgebenden Körpers betragenden Entfernung abhalten sollte. Aber der gesetzgebende Körper, und zwar ohne daß der König das betreffende Dekret zu sanktionieren gehabt hätte, hatte das ausschließliche Recht, die Anklage zu erheben, dieserhalb eine formlose Zeugenvernehmung zu veranstalten, den Angeklagten zu verhaften und zwei Mitglieder als grands procurateurs de la nation zu bestimmen, welche auf Grund des Anklagedekrets die weitere Verfolgung zu besorgen hatten. Das bedenklichste war aber, daß das Gesetz die Zuständigkeit in keiner Weise näher bestimmt, die Erhebung der Anklage vielmehr lediglich von dem Ermessen des gesetzgebenden Körpers abhängig gemacht hatte; erst die Verfassung beschränkte die Fälle auf Handlungen der Minister und agents principaux und auf solche Verbrechen, welche die allgemeine Sicherheit betreffen, was immer noch unbestimmt genug war.

In die Geschäfte des Kassationshofes mischte sich der gesetzgebende Körper in doppelter Weise ein. Zunächst dadurch, daß er durch ein deklaratorisches Dekret den

Digitized by Google

Sinn des Gesetzes in dem Falle feststellte, wenn nach zweimaliger Kassation das Urteil des Gerichts von neuem angegriffen wurde (Verfassung 1791, Tit. 3, Kap. 5, Art. 21); vor allem dadurch, daß der Kassationshof alljährlich eine achtgliedrige Kommission vor die Schranken des gesetzgebenden Körpers zu entsenden hatte, um diesem vorzulegen: „l'état des jugements rendus, à côté de chacun desquelles seront la notice abrégé de l'affaire et le texte de loi qui aura déterminé la décision" (Art. 22), so daß vom Kassationshof mit Recht gesagt werden konnte: „établi auprès du corps législatif" (Art. 19).

Endlich hatte sich der gesetzgebende Körper die Entscheidung in allen auf die Nationalgüter bezüglichen Streitsachen und in allen Rechnungssachen vorbehalten (Gesetz vom 22. Nov. / 1. Dezember 1790, 4. Juli / 25. August 1791, 17./29. September 1791).

Was aber das Verhältnis von Justiz und Verwaltung betrifft, so war zunächst in sehr bedeutendem Umfange mit der aktiven Verwaltung eine Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden. Zwar hatte das Gesetz vom 7./11. September 1790 sur la jurisdiction administrative alle bisherigen Verwaltungsbehörden, welche eine Verwaltungsgerichtsbarkeit hatten, aufgehoben, aber nur um die bisher den ordentlichen Gerichten entzogenen Sachen den neuen Verwaltungsbehörden, den Departements- und Distriktsverwaltungen zu übertragen. Wie im ancien régime, so waren auch jetzt die meisten der bei der Verwaltung entstehenden Streitfragen, insbesondere alle Streitigkeiten über öffentliche Arbeiten sowohl zwischen Unternehmern und Behörden, als auch zwischen Unternehmern und Privaten, alle bei Enteignungen entstandenen Streitigkeiten, alle Beschwerden wegen Überbürdung mit direkten Steuern, überhaupt alle

Digitized by Google

Prozesse, bei denen die Verwaltung irgendwie beteiligt war, der Justiz entzogen, so daß diese wie bisher nur in Streitsachen bezüglich der Erhebung der indirekten Steuern, des Wegebaues, der Forstwirtschaft und der Fischerei zu befinden hatte. Was die Revolution geändert hat, war bloß, daß an Stelle der alten ständigen Behörden solche getreten waren, die zwar auch kollegialisch organisiert waren, aber aus auf kurze Frist gewählten Vertrauensmännern der Wähler bestanden, ferner daß die Entscheidungen dieser Behörden meist endgültig waren und daß als Oberinstanz an Stelle des aufgehobenen Staatsrats, zum Teil auch an Stelle der aufgehobenen Parlamente, der König au conseil des ministres getreten war, tatsächlich das vom Parlamente abhängige Ministerium, vielfach jeder einzelne Minister (Gesetz vom 27. April / 23. Mai 1791 Art. 15. 17. 35). Auch insofern griff die Verwaltung in das natürliche Justizgebiet ein, als das Gesetz vom 16./24. August 1790 Tit. 11 munizipale, also aus Verwaltungsbeamten bestehende Polizeigerichte gebildet hatte, die auch nach dem Gesetz vom 19. Juli 1791 sur la police municipale et correctionelle für Übertretungen bestehen blieben, während neben diesen tribunaux de police sogenannte tribunaux de police correctionelle eingerichtet wurden, die aus Friedensrichtern bestanden und „pour le petit criminel" zuständig waren für délits, die eigentlich vor die Schwurgerichte gehört hätten, indem diese auf crimes beschränkt wurden.

Die im wesentlichen nur für Streitigkeiten unter Privaten und für Strafsachen zuständigen Gerichte hatten sich aber in keiner Weise ihrerseits in die Verwaltung einzumischen, sofern diese angeblich Rechtsverletzungen begangen haben sollte. Schon Thouret hatte am 24. März 1790 erklärt, daß die Sorge für die Verwaltung den Ge-

Digitized by Google

richten nicht anzuvertrauen sei. Sämtliche Verwaltungs- und Justizorganisationsgesetze der Constituante stimmen darin überein. Das Verwaltungsorganisationsgesetz vom 22. Dezember 1789 / 8. Januar 1790, Sect. 3, Art. 7 drückt sich darüber so aus: „elles“ (les administrations de département et de district) „ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire“, oder wie es in der dazugehörigen Instruktion heißt: „tout acte des tribunaux et des cours de justice, tendant à contrôler ou à suspendre le mouvement de l'administration, étant inconstitutionel, demeurera sans effet et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations“; ebenso im Justizorganisationsgesetz vom 16./24. August 1790, Tit. 1, Art. 13: „les fonctions judiciaires sont distinctes es demeureront toujours separées des fonctions administratives; les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions“; endlich heißt es in der Verfassung von 1791 einerseits (Tit. 3, Kap. 4, Sect. 2, Art. 3) von den Verwaltungsbehörden, daß sie nichts unternehmen sollen sur l'ordre judiciaire, anderseits aber (Tit. 3, Kap. 5, Art. 3) von den Gerichten, daß sie nichts unternehmen sollen „sur les fonctions administratives ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions“. Es ist also die Constituante gewesen, welche das Verhältnis von Justiz und Verwaltung in dieser Weise geregelt hat; es ist daher unrichtig, diese Regelung der Verfassung von 1795 oder gar dem napoleonischen Regime in die Schuhe zu schieben.

Es ist auch das nicht wahr, daß die Gerichte in englisch-amerikanischer Weise damals über ihre Zuständigkeit

Digitized by Google

selbst zu entscheiden gehabt hätten. Nach dem Gesetze vom 7./14. Oktober 1790 sur les recours contre les actes administratifs stand diese Entscheidung dem Könige im Ministerrat mit Berufung an den gesetzgebenden Körper zu, nach der Verfassung von 1791, Tit. 3, Kap. 5, Art. 27 dem Kassationshofe, der für den Fall, daß solche Gerichtsexzesse sich als forfaitures darstellten, den gesetzgebenden Körper zu benachrichtigen hatte, um darüber zu befinden, ob eine Anklage gegen die Richter vor der Haute cour erhoben werden sollte.

2. Die Verfassung von 1793.

Die Deklaration von 1793 Art. 24 hielt zwar theoretisch, übrigens in sehr vorsichtiger Fassung, an der Gewaltenteilung fest: „elle“ (la souveraineté nationale) „ne peut exister, si les limites des fonctions publiques ne sont pas clairement déterminées par la loi“. Tatsächlich aber war es mit der Gewaltenteilung vorbei, da der Konvent die gesamte Staatsgewalt in sich konzentrierte. Das ergibt sich bereits aus der Verfassung von 1793, die dem Konvente die doppelte Befugnis beilegt, teils das aus 24 Mitgliedern bestehende conseil exécutif zu wählen, wobei er allerdings auf die von den Departements vorgeschlagenen 83 beschränkt war (Art. 62 ff.), teils bei Komplotts gegen die allgemeine Sicherheit die Anklage zu erheben (Art. 54). Als aber die Verfassung von 1793 beseitigt wurde durch den Akt vom 19. vendémiaire II, 10. Oktober 1793, qui rend le gouvernement révolutionaire jusqu'à la paix, erhielt das damals eingesetzte comité de salut publique, vom Konvent aus seiner Mitte gewählt, den Auftrag, die Minister, Generäle, Behörden, Beamten und Korporationen zu überwachen und darüber an den Konvent zu berichten, während

Digitized by Google

das Gesetz vom 14. frimaire II, 4. Dezember 1793, qui organise le gouvernement révolutionaire, den Grundsatz aufstellte: „la convention nationale est le centre unique de l'impulsion du gouvernement“; es wurde damals neben dem Wohlfahrtsausschuß auch ein comité de la sûreté générale errichtet. Der Konvent ernannte die Minister, so lange es welche gab, entsandte seine Mitglieder mit absoluter Gewalt, nur ihm verantwortlich, jene représentants de la nation, commissaires de la convention, erst an die Armee, dann in die Departements, als ambulante Präfekten und besetzte beim tribunal criminel extraordinaire die Stellen der Richter, der Geschworenen und öffentlichen Ankläger.

3. Die Verfassung von 1795.

Sie war auch hinsichtlich der Gewaltenteilung eine Wiederherstellung der von 1791. Es heißt im Art. 22 der Deklaration: „la garantie sociale ne peut exister, si la division des pouvoirs n'est établie, ni leurs limites ne sont pas fixées“. Es heißt in der Verfassung Tit. 5, Art. 46: „le corps législatif ne peut exercer par lui même ni par des délégués le pouvoir exécutif ni le pouvoir judiciaire“.

Die Legislative war auf sich selbst gestellt, denn die Exekutive hatte weder die Sanktion der Gesetze noch die Auflösungsbefugnis. Aber die Gewaltenteilung war dadurch auf das Gröblichste verletzt, daß das Organ für die exekutive Gewalt, das Direktorium, nicht unmittelbar durch das Volk, sondern durch die legislative Gewalt bestellt wurde, in der Weise, daß der Rat der Alten aus einer vom Rate der Fünfhundert aufgestellten Liste die Direktoren zu wählen hatte (Tit. 6, § 132 ff.).

Ein besonderes Verwaltungsorganisationsgesetz ist damals nicht erlassen, weil die Verfassung selbst im Titel 7

Digitized by Google

(Corps administratifs et municipaux) Art. 174—201 sehr ausführlich darüber handelte. Die Verwaltungsbehörden wurden nach wie vor vom Volke gewählt. An der Organisation aber wurden zwei wichtige Änderungen vorgenommen. Erstens wurden die 547 Distrikte beseitigt, die schon Mirabeau für überflüssig erklärt hatte, wenn die Zahl der Departements auf 120 erhöht würde; die Erbschaft der Distriktsbehörden ging auf die Departementsbehörden über, die im übrigen ihre bisherige Verfassung behielten, nur daß die Zahl der Mitglieder der Departements-Direktorien vermindert wurde. Noch wichtiger war die Schaffung von Organen für die bisher organlosen Kantons von 4 Quadratmeilen und 7000 Einwohnern; schon Siéyès hatte das im Verfassungsausschusse der Constituante angeregt; später hatten die Girondisten sich der Sache angenommen, namentlich bei der Beratung der Verfassung von 1793; im Projekt Condorcet hieß es: „chaque département sera divisé en grandes communes“, deren Begrenzung dahin bemessen wurde, daß kein Ort weiter als 2½ Meilen vom Hauptorte entfernt sein dürfe; indessen die jakobinische Mehrheit teilte auch in dieser Hinsicht den girondistischen Radikalismus nicht, und die Verfassung von 1793 hielt den unter der Constituante beibehaltenen Zustand des Kleingemeindetums aufrecht (Aulard, 292—306; Rev. fr. 34, 508; die Doktordissertation von Vergues, Contributions à l'étude des municipalités de cantons de l'an III, Carcassonne, 1902, ist nicht im Buchhandel erschienen und mir unzugänglich geblieben). Jetzt gelangte die girondistische Idee zum Siege auf Kosten der Einzelgemeinden, weil man fand, daß die meisten zu klein, einige wenige aber zu groß seien.

Für die Gemeinden von 5000—100000 Seelen blieb

Digitized by Google

alles beim Alten. Sie behielten ihre bisherige Organisation, bildeten gleichsam für sich selbst einen Kanton. Aber alle Gemeinden unter 5000 Seelen wurden zu Samtgemeinden vereinigt mit einem doppelten Organ, einem ausführenden, (municipalité), bestehend unter dem Vorsitz des Kanton-Maire aus zwölf Mitgliedern, und einem beschließenden, (conseil général), bestehend aus den Mitgliedern der municipalité und aus so viel sonstigen Mitgliedern, wie es Gemeinden im Kanton gab, das heißt aus deren Vorstehern, den sogenannten agents secondaires. Die Landgemeinden und die meisten kleinen Städte verloren damals ihre Selbständigkeit, hörten eigentlich auf Kommunen zu sein, wurden aus Kommunen zu Sektionen von Kommunen herabgedrückt; sie verloren nicht nur ihr Vermögen, sondern auch ihre Organisation, da es Versammlungen in den Einzelgemeinden nicht mehr gab und der sogenannte Maire nur für die Funktionen des übertragenen Wirkungskreises, für Standesamtsgeschäfte und die Ortspolizei in Betracht kam (Verfassung 1795, Tit. 1, Art. 5; Tit. 7, Art. 174—201).

Gemeinden über 100000 Einwohner gab es nur vier: Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux. Die Gemeinde von Paris hatte ganz Frankreich beherrscht, die übrigen drei hatten Staaten im Staate gebildet; deshalb wurden sie geteilt, Paris in zwölf, die drei anderen in je drei Arrondissements mit besonderen Maires und besonderen Versammlungen, nur daß gewisse unteilbare Geschäfte wie die Polizei von einem bureau central besorgt werden sollten, dessen drei Mitglieder von den Departementsadministrationen zu ernennen waren.

Sehr viel Autonomie besaßen die Selbstverwaltungsorgane auch unter dieser Verfassung nicht. Die Mitglieder der Departements- und Kantonsbehörden konnten suspen-

Digitized by Google

diert und abgesetzt-werden (Tit. 7, Art. 190 ff. 201; Tit. 11, Art. 311). In jedem Departement und Kanton waren im Interesse der Ausführung der Gesetze, was an sich sehr notwendig war, denn die Steuerlisten waren seit vier Jahren rückständig, Kommissare bestellt, welche auf Requisition einschreiten mußten. Wiederum konnten Anleihen und Steuern nur mit höherer Genehmigung ausgeschrieben werden (Gesetz vom 11. frimaire VII, 1. Dezember 1798 sur les récettes et les dépenses départementales, municipales et communales).

Die Nationalgarde wurde durch das Gesetz vom 27. fructidor III, 13. September 1795, unter Befreiung der ouvriers ambulants, citoyens peu fortunés, domestiques, journaliers, manouvriers des villes reorganisiert.

Die richterliche Gewalt beruhte wieder auf den vom Volke auf Zeit gewählten Gerichten. Auch hier wurde die Organisation geändert, indem an Stelle der Distriktsgerichte, da es Distrikte nicht mehr gab, Departementsgerichte traten, die wieder untereinander gegenseitig als Berufungsgerichte substituiert wurden und zur Bildung der Kriminalgerichte dienten; indem ferner nunmehr die munizipalen Polizeigerichte aufgehoben wurden, da Strafen nur gerichtsseitig verhängt werden konnten (Code des délits et des peines 3. Brumaire IV, 25. Oktober 1795, hauptsächlich Strafprozeßordnung, Art. 16, 258. 600 ff.).

Das Verhältnis von Justiz und Verwaltung blieb genau dasselbe (Tit. 7, Art. 189; Tit. 8, Art. 202. 203; Gesetz qui défend aux tribunaux de connaître des actes d'administration vom 16. fructidor III, 2. September 1795.

Von Adam Smith ist in der französischen Revolution wenig die Rede gewesen. Die Physiokraten hatten doch

Digitized by Google

schon vielfach vorgearbeitet; von den Reformen Turgots hatte Necker manches gerettet (Stourm, I, 221 ff.).

Im übrigen ergab sich die Freiheit der einzelnen bezüglich des Wirtschaftslebens, insbesondere die Gewerbefreiheit, aus den Menschenrechten. Es heißt im Eingange der Verfassung 1791: „il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers. Das Decret, portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des patentes 2./19. März 1791 (Levasseur, I, 291—296) lautet im Art. 7: „Il sera libre à toute personne de faire tel negoce ou d'exercer telle profession, art et métier, quelles trouvera bon; mais il sera tenu de se pourvoir auparavant d'un patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après determinés et de se conformer aux règlements de police, qui sont ou pourront être faits". Die Gewerbefreiheit war also an eine Steuer gebunden, und polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Zu den Gewerbetreibenden wurden nicht gerechnet: öffentliche Beamte, Landwirte, Diejenigen, die nicht mindestens eine Steuer im Betrage von drei Arbeitstagen zahlten, Gesellen und Lehrlinge. Auch das Hausiergewerbe wurde hier (Art. 16) geregelt. Gegen Nachahmung von Erfindungen und gegen Nachdruck wurde, wie früher schon in England, Schutz gewährt (Gesetze vom 31. Dezember 1790, 7. Januar 1791 und 17. Mai 1791).

Auch hinsichtlich der Steuergesetzgebung schloß man sich an die Physiokraten an, namentlich in der Abneigung gegen indirekte Steuern. Das Tabaksmonopol, die Getränkesteuern, die Salzsteuer wurden abgeschafft, aber das Enregistrement, die Stempelsteuer und die Zölle wurden beibehalten. Auch darin ist man damals physiokratischen Impulsen gefolgt, daß eigentlich die Grundsteuer die einzige

Digitized by Google

direkte Steuer sein sollte, daß man sich nur ungern zur Mobiliarsteuer entschloß und nach englischem Vorbilde die Tür- und Fenstersteuer einführte, wobei man sich sehr eng an die vorrevolutionären Reformarbeiten anschloß (Stourm, I, 266. 303. 325. 331 ff. 394. 404—432. 444—462. 470 ff.; II, 61 ff. 475 ff.).

III.

Die Umgestaltung der sozialen Verhältnisse.

Man hat von der französischen Revolution gesagt, daß sie eine politische und keine soziale gewesen sei, daß sie vor dem Eigentum Halt gemacht habe.

In gewisser Weise ist das richtig. In den drei Deklarationen wird als zu den natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechten gehörig, deren Erhaltung der Zweck jeder politischen Assoziation sei, neben der Gleichheit, Freiheit und Sicherheit, welche letztere jedoch in der von 1795 fehlte, auch das Eigentum aufgeführt. Im Art. 8 der Menschenpflichten von 1795 heißt es: „c'est sur le maintien des propriétés, que repose la culture des terres, toutes les productions, tout le moyen de travail et tout l'ordre social". Nach diesen Deklarationen und auch nach den drei Verfassungen soll das Eigentum nur entzogen werden dürfen bei gesetzmäßig festgestellter öffentlicher Notwendigkeit und nach vorgängiger gerechter Entschädigung (1791 Deklaration Art. 17, Verfassung Tit. 1, Art. 3, § 6; 1793 Deklaration Art. 19; 1795 Verfassung Tit. 14, Art. 358). Ein Gesetz vom 18. März 1793 belegte jeden mit der Todesstrafe „qui proposera le partage des terres", und nach dem Gesetze vom 29. März 1793 sur les délits de la presse sollten diejenigen, welche durch ihre

Digitized by Google

Schriften den Mord und die Verletzung des Eigentums provozierten, je nachdem die Provokation Folge gehabt hat, mit dem Tode oder mit sechs Jahren Eisen bestraft werden. Das Privateigentum hat man in keinem Stadium der Revolution prinzipiell beseitigen wollen. Man hielt Gleichheit der Rechte und Ungleicheit des Vermögens für völlig verträglich miteinander.

Gerade die französische Revolution ist es gewesen, welche den Eigentumsbegriff über seine bisherige Bedeutung hinaus gesteigert hat. Bisher hatte man geschieden zwischen Grundeigentum, ursprünglich die einzige Eigentumsart, und Kapitalvermögen; man hatte den Grundbesitz seiner innersten Natur entsprechend behandelt; er war daher vielfach gebunden gewesen, unveräußerlich, unteilbar; er war mit Lasten und Pflichten belegt gewesen; neben dem Eigentum hatte es dingliche Nutzungsrechte gegeben; mit dem Grundeigentum war vielfach eine öffentliche Rechtsstellung verbunden gewesen. Das alles wurde mit dem Namen Feudalismus bezeichnet. Ein großer Teil des Grundeigentums hatte im Besitze des Landesherrn, der Kirche, der Städte und sonstiger Korporationen zu öffentlichen Zwecken gedient, so daß es neben dem ager privatus in großer Ausdehnung einen ager publicus gab. Neben dem Privateigentum bestand ein gemeinsames Eigentum von Markgenossenschaften.

Die Tendenz der Revolution ging dahin, diesen Zustand dadurch zu beseitigen, daß das Grundeigentum dem Kapitalbesitze völlig gleichgestellt, daß das Grundeigentum mobilisiert wurde, indem es die Eigenschaft eines unbeschränkten dinglichen Rechts annahm, über das vom Eigentümer nach Belieben disponiert werden konnte. Der Art. 16 der Deklaration von 1793 gibt diesem Gedanken

Digitized by Google

einen besonders kräftigen Ausdruck, indem er dem Eigentümer das Recht gibt, „de jouir et de disposer à son gré de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie“; aber auch der Art. 5 der Deklaration von 1795 lautet fast wörtlich ebenso. Erst seit der französischen Revolution ist die Idee aufgekommen, daß das Eigentum die volle rechtliche Herrschaft über eine Sache gewähre, erst seitdem haben die Grundeigentümer über und unter der Erde sich einbilden können, sie könnten mit ihrem Eigentum machen, was sie wollten.

In keinem anderen Lande war diese Umgestaltung so einfach durchzuführen wie gerade in Frankreich. Von feudalen Regierungsrechten des Adels war ernsthaft keine Rede mehr. Nur die Trümmer einer längst obsolet gewordenen Grundherrlichkeit waren noch vorhanden (Knapp, Bauernbefreiung, I, 320; Grundherrschaft und Rittergut, 68). Aber auch mit der privatrechtlichen Abhängigkeit war es nicht mehr weit her; ein eigentlicher landwirtschaftlicher Großbetrieb hat sich in Frankreich nicht entwickelt; namentlich auf den ausgedehnten Besitzungen der Kirche lebten die zahlreichen Pächter in ziemlicher Selbständigkeit. Die persönliche Befreiung der Bauern war im großen und ganzen hergestellt, ihre Gebundenheit an die Scholle zuerst auf den Domänen, dann allgemeiner durch Turgot 1776, zuletzt in den neuen Provinzen 1780 aufgehoben. Jaurès sagt ganz mit Recht (I, 19. 27 ff.) s'il n'y avait eu dans la société française de l'ancien siècle d'autre vice que les restes fâcheux d'un système, elle n'aurait pas eu besoin pour se guérir de la méthode révolutionaire; il eût été facile de procéder à un rachat graduel des droits féodaux et à la libération progressive des paysans; il est certain que c'est plus de la moitié du territoire qui était possédé

Digitized by Google

par la bourgeoisie et les paysans". Wie Jaurès in Übereinstimmung mit den meisten anderen meint, hätten die beiden oberen Stände höchstens die Hälfte, wahrscheinlich nur ein reichliches Drittel des Grund und Bodens besessen.

Das erklärt auch, außer der Furcht vor der bereits damals auf dem platten Lande herrschenden Anarchie, die Bereitwilligkeit, mit der in der Abendsitzung des 4./5. August von 8—2 Uhr die beiden oberen Stände auf diese Rechte verzichteten. Das Gesetz vom 11. August 1789, welches jene Beschlüsse in feste Form brachte, hob diejenigen Rechte der Grundherren, welche mit der persönlichen Untertänigkeit, mit der Hörigkeit zusammenhingen, wie Jagdrecht, Kaninchenhegung, Taubenschlag, alles wirtschaftlich wertlose, aber sozial erbitternde Rechte, ohne Entschädigung auf, während diejenigen, welche als Preis und Bedingung für dereinstige Hergabe von Grund und Boden betrachtet wurden, die eigentlichen feudalen Lasten, insbesondere die Fronden, abgelöst werden sollten, was im Gesetz vom 15./28. März 1790 näher bestimmt wurde. Man kann deshalb nicht füglich von einer Bartholomäusnacht des Eigentums sprechen. Wohl aber konnte der Art. 1 des Code rural vom 28. September / 6. Oktober 1791 sich dahin ausdrücken: „le territoire de France est libre comme les personnes qui l'habitent". Das Gesetz vom 11. August 1789 hatte außerdem die Reste der grundherrlichen Gerichtsbarkeit, die Käuflichkeit der Richter- und Munizipalämter, die Privilegien der Städte und Provinzen, die Vorrechte der Geburt in bezug auf Stellen und Würden aufgehoben.

Allerdings waren die geistlichen Zehnten schon durch Art. 5 dieses Gesetzes ohne Entschädigung aufgehoben; der Verlust betrug 123 Millionen; auch die Art. 8, 12, 13, 15 hatten tief in das kirchliche Finanzwesen ein-

Digitized by Google

gegriffen. Und schon 1789/90 hatte die Regierung dergestalt alle Macht verloren, daß die Bauern sich eigenmächtig lastenfrei machten, die Schlösser stürmend, die Urkunden verbrennend. Die Ablösung der grundherrlichen Rechte zerrann zuletzt in nichts; denn alles, was die Konstituante für ablösbar erklärt hatte, hob die Legislative ohne Entschädigung auf. Schon durch Gesetz vom 25. August 1791 war entschieden, daß die Lasten „tant féodaux que censuels seraient purement et simplement abolis à moins qui n'aient eu pour cause primitive clairement justifiée par un acte écrit" (Jaurès, II, 958—1300); bis der Konvent durch Dekret vom 17. Juli 1793 jede Entschädigung unterdrückte, „les redevances seigneurales de toute espèce même celles qui provenaient d'une concession primitive", und zugleich anbefahl, alle „titres constitutifs et récognitifs de droits supprimés par le présent décret et par le décret antérieur" bei den Munizipalitäten niederzulegen und zu verbrennen.

Aber nicht nur ein affranchissement, sondern auch ein déplacement, eine transformation de la propriété hat stattgefunden, was schon Siéyès gefordert hatte: „il faut que la propriété reste et que les propriétaires changent". Die ganze durch die Vorzeit etablierte Güterverteilung, der ganze Besitzstand wurde vernichtet; den beiden privilegierten Ständen wurde ihr Eigentum genommen. Mindestens die Hälfte des französischen Bodens ist damals in andere Hände gelangt. Eine ganz neue Eigentumsordnung wurde vorgenommen, indem der dritte Stand das ganze Grundeigentum bekam und das mobile Kapital behielt. Worüber Thiers sich in völliges Schweigen hüllt, was Ranke mög-

Digitized by Google

lichst verschleiert hat (Minzes, S. 7, Note 3), was selbst Niebuhr sich hat entgehen lassen, darüber spricht sich heutzutage Taine (Rév., I, 386) folgendermaßen aus: „Quels que soient les grands noms liberté, égalité, fraternité, dont la révolution se décore, elle est par essence une translation de la propriété; en cela consiste son support intime, sa force permanente, son moteur premier et son sens historique. Par delà les propriétés elle s'attaque aux propriétaires“. Ebenso Sorel, L'Europe et la révolution, 1, 511: „La révolution de 1789 est avant tout une révolution dans la propriété“. Und Aulard (Rév. fr., XXVII, 30) „Sans doute la révolution de 1789 avait été sociale, puisqu'elle avait distribuée autrement la possession du sol, en mettant en vente les biens des privilégiés“.

Über die Kirchengüter ging es zunächst her. Das Gesetz vom 2./3. November 1789 sur les biens du clergé erklärte kurz und bündig, daß sie sämtlich zur Verfügung der Nation ständen, die jedoch verpflichtet sei, auf eine passende Weise für die Kosten des Kultus, den Unterhalt der Geistlichen und die Armenpflege zu sorgen, mit der Maßgabe, daß kein Pfarrer, abgesehen von der Wohnung und den damit verbundenen Gärten, weniger als 1200 Fr. erhalten sollte. Zu den Kirchengütern gehörten auch die Güter der Klöster, die übrigens durch Gesetz vom 13./19. Februar 1790 sur les couvents et les voeux monastiques außer den für Erziehung und Armenpflege bestimmten, die vorläufig bestehen bleiben sollten, aufgehoben wurden (Jaurès, I, 436). Bei den Verhandlungen suchte man sich durch die Argumentation zu beruhigen, daß die Heiligkeit des Eigentums nicht auf juristische Personen Bezug habe, die der Staat, wie er sie ins Leben gerufen habe, so auch jederzeit wieder aufheben könne, zumal wenn er die Zwecke

Digitized by Google

auf sein Budget übernehme (Campion, Les biens du clergé et la révolution, zuerst in Revue bleue vom 26. Juli 1790, dann in der Rév. fr., XXIII, 481 ff.). Der Wert wird in der Regel auf 3 Milliarden, von Taine (I, 211 ff.) auf 4 Milliarden geschätzt, die Revenuen in der Regel auf 60—70, von Taine auf 80—100 Millionen. Die Verfassung von 1791 (Tit. 1, Art. 3, Abs. 6—8) nachdem sie von neuem die Unverletzlichkeit des Eigentums proklamiert hatte, sprach aus, daß die für den Kultus und für den öffentlichen Nutzen bestimmten Güter der Nation gehörten und daß die in den gesetzlichen Formen vorgenommenen oder noch vorzunehmenden Veräußerungen garantiert würden.

Aber sehr bald kam auch der Adel an die Reihe; es waren schon durch das Gesetz vom 20./23. Juni 1790 qui abolit la noblesse, welches im Eingang der Konstitution von 1791 wiederholt wurde, die adligen Titulaturen, auch die Titel monseigneur, excellence, altesse, sowie die Livréen und Wappen als unverträglich mit den Menschenrechten, mit der Freiheit und Gleichheit verboten worden, und das Dekret vom 27. September 1791 hatte diese Verbote zwar nicht unter die Strafe des Prangers, wie unter dem Beifall der Galerien vorgeschlagen war, wohl aber unter die Strafe des Sechsfachen der Mobiliarsteuer gestellt. Der Einziehung des Eigentums des Adels ging eine Zeit tatsächlicher Gewalttätigkeit voraus; denn nicht Ruhe und Befriedigung, sondern Plünderung, Brand, Tötung waren der Nacht des 4. August gefolgt. „Ce n'est plus à la féodalité, c'est à la propriété qu'on veut" sagt Lavergne; „mit Knüppeln," sagt Knapp (Grundherrschaft und Rittergut, Leipzig 1897, S. 68), „wurde der Adel von den Bauern aus dem Lande gejagt, nachdem die Schlösser zerstört waren." Die Auswanderer haben das Land nur

Digitized by Google

verlassen, um den Brutalitäten zu entgehen, gegen welche sie das Gesetz und die Behörden nicht schützten. Die Zahl der Auswandernden würde namentlich nach dem 10. August und nach den Septembermorden 1792 noch viel größer gewesen sein, wenn man sie nicht durch Patrouillen, welche die Grenzen bewachten, an der Flucht gehindert hätte. Wie schwer ist es für Goethes Lilli gewesen, zur Grenze zu gelangen und sie zu überschreiten (Ferdinand Graf Eckbrecht Dürckheim, Lillis Bild, 2. Aufl., München 1894, S. 49 ff.; Erinnerungen alter und neuer Zeit, I, 10 ff.). Es waren nur ganz wenige von den zuerst Ausgewanderten, die Prinzen mit dem hohen Adel, höchstens 10000, welche die bewaffneten Haufen bei Koblenz bildeten. Alle übrigen haben in Deutschland und in der Schweiz, in England und in den Vereinigten Staaten ihren Unterhalt durch Unterricht in der französischen Sprache, im Fechten und Tanzen, durch Kochkunst abseits aller politischen Bestrebungen verdient. Die ungeheure Mehrzahl ist zur Auswanderung geradezu gezwungen worden (Tocqueville, 165; Taine, Rév. I, 206. 210. 369 ff. 389 ff. 433 ff. 568. 603; II, 127; III, 380). Das Vaterland war für sie unbewohnbar geworden wie früher für die Hugenotten. Auch sie waren refugiés. Diejenigen, welche nicht geflohen waren, wurden ohne weiteres gefangen gesetzt. Manche aber kamen, obwohl sie dageblieben waren, auf die Emigrantenliste; denn das hing lediglich von den Lokalbehörden ab, ohne rechtliches Gehör. Zuletzt waren 170000 nicht nur Adlige, Priester und Beamte, sondern auch die Liberalen von 1789, die Feuillants der Legislative als Emigranten verzeichnet. Selbst Necker befand sich unter ihnen, obgleich er schon 1790 in seine Heimat zurückgegangen war; er mußte, als Genf annektiert wurde, um seine Streichung von der Liste einkommen.

Digitized by Google

Diese Streichung hatte sich der Konvent vorbehalten. Selbst dann wurden die verkauften Güter nicht in natura, sondern nur in wertlosen Assignaten zurückgegeben.

Die Konstituante war nur sehr zögernd vorgegangen. Als dort zum ersten Male im März 1791 die Frage zur Beratung kam, ob gegen die Ausgewanderten gesetzlich eingeschritten werden solle, sprach Mirabeau von der absurden Tyrannei, jemanden zu hindern, dahin zu gehen, wohin er wolle; und der Berichterstatter erklärte, daß ein solches Gesetz allen revolutionären Prinzipien widersprechen würde. Es kam auch damals keins zustande; die Verfassung von 1791 Tit. 1, Art. 3 garantierte vielmehr als natürliches und bürgerliches Recht: „la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir"; ein Dekret vom 1. August 1791 beschränkte sich darauf, die Emigrierten bei Strafe der Verdreifachung der Grund- und Mobiliarsteuer zur Rückkehr aufzufordern, und das Gesetz vom 14. September 1791 bewilligte ihnen für diesen Fall volle Amnestie.

Die Legislative ging sofort viel weiter. Der von ihr am 9. November 1791 beschlossene Gesetzentwurf, wonach alle diejenigen Emigranten, welche beim Beginn des Jahres 1792 sich noch im état de rassemblement à l'étranger befänden — wie aus den Debatten hervorgeht, waren nicht nur die Ansammlungen an den Grenzen, sondern die Emigranten schlechthin gemeint — mit dem Tode, sowie mit Einziehung des Einkommens zugunsten des Staates, aber ohne Präjudiz der Frau, der Kinder und der Gläubiger, bestraft werden sollten, fand freilich nicht die Sanktion des Königs, der schon am 11. November 1791 sein Veto einlegte. Aber das Gesetz vom 9. Februar 1792 sequestrierte die Güter der Emigranten, und das Gesetz vom 30. Mai 1792 erklärte ihr gesamtes Mobiliar- und Immobiliarvermögen

Digitized by Google

für dem Staate verfallen, sie selbst für bürgerlich tot, das heißt für vermögenslos, erblos und ehrlos.

Jaurès sagt dazu II. 1082: „Si la grande révolution socialiste et proletarienne a l'admirable fortune de s'accomplir par une action régulière et paisible, elle méditera utilement l'esprit de ces premières décisions, énergiques et clementes, de la revolution bourgeoise.“

Der Konvent verbot den Emigranten in sich überstürzenden, einander wiederholenden Dekreten die Rückkehr und zwar bei Todesstrafe (23. Oktober 1792, 28. März 1793) und belegte auch die Güter der Eltern der Emigranten mit dem Sequester, um sich die Erbportionen der ausgewanderten Söhne zu sichern, das noch zu erwerbende Vermögen im voraus zu konfiszieren.

Das wiederhergestellte Bourgeoisregiment hat diese Maßnahmen nicht nur in nichts gemildert, sondern sogar noch gesteigert. Die Direktorialverfassung vom 5. fructidor III, 22. August 1795 Tit. 14, Art. 373. 374 beschränkte sich darauf, die Rückkehr der Emigranten zu verbieten, die Unwiderruflichkeit der Konfiskationen der Emigrantengüter zu betonen und die Käufer aller Nationalgüter durch die Garantie des öffentlichen Glaubens zu beruhigen. Aber das Gesetz vom 3. brumaire IV, 27. Oktober 1795 qui exclue des fonctions publiques certaines catégories de citoyens, gewissermaßen die Antwort auf die Revolte des 13. Vendémiaire, entzog allen Verwandten der Emigranten bis zum dritten Grade, etwa 300,000 Franzosen, die ganz ruhig im Lande geblieben waren und sich nicht das Geringste hatten zu schulden kommen lassen, sämtliche Staats- und Gemeindeämter, jegliches Wahlrecht, und zwar mit rückwirkender Kraft, sodaß sie ihre Ämter binnen 24 Stunden niederlegen mußten, wenn sie nicht mit ewiger Verbannung

Digitized by Google

bestraft werden wollten; eine Strafe, die auch diejenigen traf, welche bei Wahlen falsche Angaben über ihre Verwandtschaftsverhältnisse gemacht hatten; es stand ihnen zwar frei, in den nächsten drei Monaten nach einer Anzeige bei der Munizipalität das Land zu verlassen; aber erstens durften sie kein bares Geld oder Metall mitnehmen, auch keine Waren, deren Ausfuhr verboten war, und zweitens wurden sie bei der Rückkehr als Emigranten betrachtet und als solche mit dem Tode bestraft. Zugleich wurden die Frauen der Emigrierten, selbst die geschiedenen Frauen, deren Mütter, Schwiegermütter, Töchter und Schwiegertöchter gezwungen, sich binnen 8 Tagen bei Strafe zweijähriger Detention in die im Jahre 1792 innegehabten Domizilgemeinden zurückzubegeben, um dort unter der Überwachung der Munizipalität zu leben: nur diejenigen sollten davon befreit sein, deren Kommunen sich in den Departements des Westens in der Gewalt der Rebellen befänden. Ganz dasselbe gilt von jedem, dessen Frau emigriert ist oder der mit Emigrierten als Vater, Schwiegervater, Schwiegersohn oder Enkel zusammenhängt. Jeder Offizier, der nach dem 10. August 1792 seine Entlassung genommen hat, aber nachher wieder eingestellt ist, wird abgesetzt usw. usw. Das Äußerste leistete das Gesetz vom 9. frimaire VI, 29. November 1797: qui assimile les cidevant nobles aux étrangers pour l'exercice du droit de citoyen.

Die Direktorialregierung und was damit zusammenhing gravitierte stark nach Zuchthaus und Bordell. Ein Sumpf, aus dem allmählich Bonaparte und Josephine auftauchten.

Ein großer Teil dieser Nationalgüter ist als unverkäuflich in der Hand des konfiszierenden Staates geblieben; nicht nur die Waldungen, sondern auch viele andere Grundstücke, namentlich die Kirchengüter, die wegen der mit

Digitized by Google

dem Erwerb verknüpften moralischen Bedenken auch niedriger im Preise standen als die Adelsgüter. Der finanzielle Zweck des Verkaufs der Nationalgüter ist nicht erreicht, man war trotzdem gezwungen, Anleihen, sogar Zwangsanleihen aufzunehmen und die Assignatenpresse arbeiten zu lassen.

Wenn man aber fragt, was aus den wirklich verkauften Gütern geworden sei, wie die Maßregel volkswirtschaftlich gewirkt habe, so wird Jaurès recht haben, wenn er sich gegen die légende bourgeoise wendet, „que la révolution a donné la terre aux paysans“, wenn er vielmehr behauptet, „il est materiellement faux, que les paysans aient acquis la plus large part des biens nationaux; c'est évidemment la bourgeoisie, surtout la bourgeoisie des villes qui a été le principal acquéreur“ (I, 474).

Die Zertrümmerung des Großgrundbesitzes wurde erreicht; der Umfang der mittleren und kleineren Besitzungen mag sich für den Augenblick vergrößert haben, aber die Zahl der mittleren und kleinen Besitzungen, die ja schon vor der Revolution viel größer gewesen ist als man oft annimmt, hat kaum zugenommen. Im großen und ganzen hatten die Pächter und vollends die Landarbeiter nur den Herrn gewechselt. Selbst die Tendenz auf Vermehrung der Grundeigentümer ist in der Revolution gar nicht so allgemein gewesen, wie man wiederum fälschlich oft angenommen hat. In der Sitzung der Legislative vom 23. Juni 1792 ist zwar einerseits darauf hingewiesen, „que l'égalité des droits ne peut se soutenir que par une tendence continuelle vers le rapprochement des fortunes“, von der anderen Seite aber geltend gemacht, daß das Staatswohl darunter leiden würde, wenn man jeden zum Grundeigentümer machen wollte, weil dann dem Grundbesitzer und dem Fabrikanten die Arbeiter

Digitized by Google

fehlen und somit der Handel, die Künste und die Industrie zugrunde gerichtet werden würden [1]).

Mit dieser Behandlung der beiden oberen Stände stand die des dritten Standes oder vielmehr der Bourgeoisie im schneidendsten Gegensatz. Das Eigentum dieser Klasse wurde sorgfältig geschont. Es bestand zu sehr großem Teile in Staatsschuldscheinen, von denen die beiden anderen Stände sehr wenig besaßen. Es waren besonders die Bewohner der Hauptstadt, die schon damals von deren Zinsen lebten. Obgleich nun die Staatsschuld angeblich nur dem Luxus eines verschwenderischen Hofes gedient hatte, obgleich man sich über alle sonstigen Verpflichtungen, die der König eingegangen war, namentlich aus Dienstverträgen, mit großer Leichtigkeit hinwegsetzte, hielt man die von ihm kontrahierten Schulden für heilig und unverletzlich. Der Staatsbankerott wäre zugleich der Bankerott der maßgebenden Schichten, des dritten Standes gewesen.

---

[1]) Taine, L'ancien régime, 17. 53. 529; La rév., III, 70; Lavergne, Économie rurale de la France depuis 1789, 4. Aufl. 1877; Sagnac, Législation civile, 75—190; La division du sol pendant la révolution (Revue d'histoire moderne contemporaine, April 1904); Levasseur, Histoire des classes ouvrières, 2. Aufl., I, 83 ff.; Rouvière, L'aliénation des biens nationaux dans le Gard (Rév. fr., 38. 260—269); Minzes (Professor an der Hochschule zu Sofia), Die Nationalgüterveräufserung während der französischen Revolution, mit besonderer Berücksichtigung der Departements Seine et Oise (Elster, Staatswissenschaftliche Studien. IV, 1—115, bes. 42 ff. 99—113). — Aulard (Rév. fr., XXXVIII, 260, vom 14. Dezember 1892) hat eine vollständige Geschichte der Güterkonfiskation gewünscht; diesem Wunsche gemäfs wird jetzt auf Anregung von Jaurès staatseitig eine Histoire économique de la révolution vorbereitet und ist zu diesem Zwecke zunächst ein Vereinsnetz gebildet (Rév. fr., XXXXVI, 451 ff.; XXXXVII, 241 ff.). Gewifs würde man von der Güterverteilung vor der Revolution und infolge der Revolution gern mehr wissen; aber man mufs bisher trotz aller zum Teil sehr fleifsigen Arbeiten sagen: ignoramus, und wahrscheinlich: ignorabimus.

Digitized by Google

Necker hätte garnicht nötig gehabt, in der Thronrede die Erhaltung von Treu und Glauben gegenüber den Staatsgläubigern der Versammlung ans Herz zu legen. Und Laferrière hätte den Mund nicht so voll zu nehmen brauchen, von der „haute probité de l'assemblée constituante" zu sprechen, „qui avait mis les créanciers de l'état sous la sauvegarde de l'honneur nationale". Das lag im eigensten Interesse der Mitglieder der Konstituante, über deren Haltung schon damals Burke und Wieland sich lustig gemacht haben. Unter keinem Vorwande, heißt es in der Verfassung von 1791 Tit. 5, Art. 2, sollen die zur Begleichung der öffentlichen Schuld nötigen Fonds verweigert oder suspendiert werden. Nicht einmal einer Besteuerung wurden die Zinsen der Staatsschuld unterworfen und sind das selbst heute noch nicht; Thiers geriet 1871 in helle Entrüstung, als man die Rente zur Besteuerung heranziehen wollte. Auch die Verfassung von 1793 gewährleistete den Franzosen die dette publique. Das Gesetz vom 24. August 1793 verfügte, daß sie in das damals errichtete Staatsschuldbuch eingetragen werden sollte.

Die Verfassung von 1795 hatte natürlich die Heiligkeit der öffentlichen Schuld von neuem erklärt, aber dann unter dem Direktorium kam es zum Krach. Alle Veräußerungen der Nationalgüter, alle Ausgabe von Assignaten, wegen deren Necker einst (8. September 1790) zurückgetreten war, waren schließlich nicht imstande gewesen, die während der Revolution ins Riesenhafte gewachsene Staatsschuld zu tilgen oder auch nur zu verzinsen. Selbst die wiederholt aufgelegten progressiven Zwangsanleihen von 1793, 1795 und 1799, bei denen natürlich die besitzenden Klassen die Hauptleidtragenden gewesen waren, konnten den Staatsbankerott nicht mehr aufhalten. Nur von den Maßnahmen

Digitized by Google

des Direktoriums kann gesagt werden (Oncken, August, Geschichte der Nationalökonomie I, 479), der Staat habe die Staatsgläubiger totgeschlagen. Das Gesetz vom 9. vendémiaire VI, 30. September 1797, bestimmte zwar, daß zwei Drittel zurückgezahlt werden sollten, was aber niemals geschehen ist; während das letzte Drittel durch Gesetz vom 8. nivose VI, 28. Dezember 1797 als tiers consolidé in ein neues Staatsschuldbuch eingetragen wurde, und den Ausgangspunkt der heutigen französischen Staatsschuld bildet, die sich in der napoleonischen Zeit wegen der Aussaugung der eroberten Länder nur um die lächerliche Summe von 23 Millionen vermehrt hat.

Auch später ist der französischen Staatsschuld dieselbe Fürsorge zuteil geworden; es heißt in der Senatsakte vom 14. April 1814 in einem Atem mit der Garantie des Verkaufs der Nationalgüter: „qu'il ne sera porté aucune atteinte à la dette publique"; ganz ebenso in der Senatsverfassung vom 6. April 1814, sowie in der bourbonischen Charte constitutionelle vom 4. Juni 1814: „la dette publique est garantie".

Digitized by Google

Viertes Kapitel.

Der Napoleonismus[1].

Schon Ende 1790 hatte Burke ausgesprochen, daß die Revolution sich weiter entwickeln werde, bis endlich ein beliebter General, der die Kunst verstehe, die Soldaten zu fesseln und der den wahren Geist eines militärischen Befehlshabers besitze, es dahin bringen werde, aller Augen auf sich zu ziehen; von dem Augenblicke an aber werde der Mann, der die Armee wirklich kommandiere, auch Meister alles übrigen, Herr der gesetzgebenden Versammlung, Herr der ganzen Republik sein. Und im Februar 1798 hatte Wieland im zweiten Gespräch unter vier Augen einen der beiden sagen lassen, daß es eines Diktators, Protektors oder Protarchen bedürfe und daß der dafür geeignete Mann in der Person des Generals Bonaparte schon vorhanden sei.

Napoleon war zwar der Bändiger und Beendiger der Revolution, aber zugleich ihr Vollstrecker. Wenn auch durch den 18. Brumaire die Republik zu Tode getroffen war, die Revolution war gerettet. Die Revolutionsanarchie, die innere Zerrüttung, die gerade unter dem Direktorium sich so breit gemacht hatte, war beseitigt: insofern war die Revolution geschlossen, „elle est finie“, wie es in der

[1]) Faustin Hélie, S. 563—916, und ein Teil der zum dritten Kapitel angeführten Literatur.

Digitized by Google

Proklamation vom 24. frimaire VIII heißt, als der neue Zustand der Dinge dem Volke zur Annahme unterbreitet wurde. Aber wie es in derselben Proklamation heißt: „elle est fixée aux principes qui l'ont commencée". Durch die Revolution emporgekommen, konnte Napoleon gar nicht daran denken, sie zu vernichten im Sinne einer Rückkehr zum ancien régime. Vieles von den Prinzipien von 1789 blieb bestehen, vieles auch von den Einrichtungen der Revolution. Gewiß war Napoleon der einzige, der wirklich etwas zu befehlen hatte und der von seiner Verfassung sagen konnte, „c'est ce qu'il y a d'admirable de cette constitution c'est qu'elle ne m'empêche jamais de faire ce que je veux". Er war ein Tyrann, aber ein demokratischer Tyrann, der es wohl verstand, sich mit der Volkssouveränität abzufinden, der auch die Menschenrechte, vor allem die Rechtsgleichheit, nicht völlig außer Acht ließ, der in wirtschaftlicher Beziehung nicht nur die freie Bewegung der Individuen, die Gewerbefreiheit, sondern auch den ganzen sozialen Zustand, wie er durch die Revolution geschaffen war, die Veränderung der Besitzverhältnisse aufrecht erhielt. Jeder, der die Ehrenlegion bekam, mußte schwören, daß er sich der Wiederherstellung des Feudalsystems widersetzen und Freiheit und Gleichheit aufrecht erhalten wolle (Loi 29 Floréal X, 19. Mai 1802, Art. 8). Es trifft auch nicht zu, wie es bei der Absetzung im Jahre 1814 behauptet wurde, daß Napoleon diese Grundlagen der Verfassung verletzt habe.

Während der fünfzehn Jahre napoleonischer Herrschaft, 1799—1815, sind vier Verfassungen erlassen worden: die Konsularverfassung vom 22. frimaire VIII, 13. Dezember 1799,

Digitized by Google

das organische Senatuskonsult vom 16. Thermidor X, 4. August 1802, das organische Senatuskonsult vom 18. floréal XII, 18. Mai 1804, und die acte additionnelle à la constitution de l'empire vom 22. April 1815. Im Gegensatz zu denen der Revolution haben diese Verfassungen einander nicht abgelöst, sondern einander ergänzt. Napoleon liebte eine novellarische Gesetzgebung und hat noch 1815 auf dieser Form bestanden, als sein damaliger Ratgeber, Benjamin Constant, eine von Grund aus neue Verfassung wollte. Der Verfassungszustand war deshalb nichts weniger als übersichtlich; die Konsularverfassung bildete bis zuletzt die Grundlage, die Änderungen sind oft unerheblich, Erzeugnisse augenblicklicher Laune, aber anderseits sind eingreifende Neuerungen ziemlich geräuschlos erfolgt, z. B. der Wegfall der Wahl der Richter 1802.

Wie der Staatsstreich des 18. Brumaire bei Licht betrachtet (Vandal, L'avènement de Bonaparte I, 46), nichts heldenmäßiges, nichts von einer Handlung aus einem Guß an sich hat, so ist auch die Konsularverfassung nicht fertig aus Napoleons Haupt hervorgegangen, vielmehr tastend mit äußerster Vorsicht und Behutsamkeit zustande gebracht. Sie beruht auf einem Entwurf von Siéyès, der die Verfassungsmacherei gewerbsmäßig betrieb, einem der künstlichsten Machwerke, die je ein menschliches Gehirn ausgebrütet hat. Und obgleich Napoleon selbst, wie auch die beiden anderen Konsuln und einige Mitglieder beider Räte mitgewirkt haben und somit das allerabsurdeste ausgeschieden ist, haften ihr dennoch die Eierschalen ihrer Entstehung an. Die Sache liegt nicht so, daß Napoleon auf diesem ihm völlig fremden Gebiete sogleich gewußt hätte, was er wollte. (Sieben Titel: I. De l'exercice des droits de cité; II. Du sénat conservateur; III. Du pouvoir législatif; IV. Du

gouvernement; V. Des tribunaux; VI. De la responsabilité des fonctionnaires publics; VII. Dispositions générales).

Die erste Revision dieser Konsularverfassung erfolgte durch das organische Senatskonsult vom 4. August 1802, nachdem Napoleon zum Konsul auf Lebenszeit erwählt war; eine wenig umfangreiche, aber sehr einschneidende Revision, beinahe eine neue Konstitution, das persönlichste Werk Napoleons, welches er seinem Sekretär in die Feder diktierte und dann eigenhändig korrigierte. Napoleon glaubte jetzt weiter gehen zu können, namentlich wegen der geringen Teilnahme an den Wahlen. Der Rest der demokratischen Bestandteile der Konsularverfassung wurde ausgemerzt. (Zehn Titel: I. ohne Überschrift Bezirkseinteilung; II. Des assemblées de canton; III. Des collèges électoraux; IV. Des consuls; V. Du sénat; VI. Des conseillers d'état; VII. Du corps législatif; VIII. Du tribunat; IX. De la justice et des tribunaux; X. Droit de faire grâce).

Sehr viel größer an Umfang, aber sehr viel geringer an politischer Bedeutung als die erste war die zweite Revision, sehr viel kleinliches Detail enthaltend, wie sie nach der Wahl Napoleons zum Kaiser durch das organische Senatuskonsult vom 18. Mai 1804 erfolgt ist. (Sechzehn Titel: I. ohne Überschrift Übertragung der Regierung der Republik an den Kaiser; II. De l'hérédité; III. De la famille impériale; IV. De la régence; V. Des grandes dignités; VI. Des grands officiers; VII. Des serments; VIII. Du sénat; IX. Du conseil d'état; X. Du corps législatif; XI. Du tribunat; XII. Des collèges électoraux; XIII. De la haute cour impériale; XIV. De l'ordre judiciaire; XV. De la promulgation; XVI. ohne Überschrift Volksabstimmung über die Erblichkeit des Kaisertums.)

Digitized by Google

Formell gleichfalls eine bloße Novelle, aber materiell eine neue Verfassung war endlich die Acte additionelle vom 22. April 1815, welche dem Volke die Freiheit bringen sollte, woran Napoleon bisher durch die Kriege verhindert gewesen war.

I.
Die Grundlagen.

1. Die Volkssouveränität, insbesondere das Wahlrecht.

Alle vier napoleonischen Verfassungen beruhen im letzten Grunde auf der Volkssouveränität; über die Konsularverfassung ist wirklich wie über die zweite und dritte Revolutionsverfassung nach suffrage universel durch Plebiszit abgestimmt, nachdem sie von den beiden Kammern angenommen war. Die Annahme war erfolgt unterm 18. Pluviose VIII, 7. Februar 1800 mit 3011007 : 1526 Stimmen, was gegenüber den beiden früheren Plebisziten von 1793 und 1795 eine ganz exorbitante Zahl war; es hatten dieser Verfassung zweimal mehr zugestimmt als der von 1795 und es konnte deshalb im Berichte des Ministers des Innern mit Recht gesagt werden, „Les Français ont reçu la constitution avec enthousiasme“.

Über die beiden Senatusconsulte ist nicht durch Plebiszit abgestimmt worden, indessen wurde vor dem Erlasse des Senatusconsults vom August 1802 schon im Mai dem Volke die Frage vorgelegt: Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie? eine Frage, die mit 3568885 : 8374 bejaht wurde. Ebenso wurde in Gemäßheit des Senatusconsults vom Mai 1804 Tit. XVI, Art. 142 dem Volke die Frage der Erblichkeit des Kaisertums vorgelegt und mit 3521675 : 2679 bejaht.

Digitized by Google

Bei seiner Wiederkehr hatte Napoleon am 13. März 1815 von Lyon aus ein Dekret erlassen, welches zur Herstellung einer neuen Verfassung eine außerordentliche Versammlung der Wahlkollegien von ganz Frankreich, etwa 100000 Wähler nach Paris zu einem champ de mai berief. Dazu ist es nun freilich nicht gekommen. Aber die Additionalakte vom April 1815 wurde doch dem Plebiszit unterworfen, welches die Annahme mit 1305206 : 4206 ergab; die Hälfte der Stimmberechtigten hatte sich damals nicht beteiligt; erst am 1. Juni 1815 bei Anwesenheit Napoleons und in Gegenwart von 5000 Deputierten der Wahlkollegien ist infolge des Plebiszits auf dem Marsfelde die förmliche Publikation erfolgt.

Weder die Verfassung von 1814 noch die von 1831 noch die von 1848 ist einer Volksabstimmung unterworfen. Als aber nach der Verfassung von 1848 als Präsident der Republik vom Volke nach allgemeinem Stimmrecht am 10. Dezember 1848 gegen Ledru Rollin, der nur 370119, und gegen Cavaignac, der 1448107 Stimmen erhielt, der Prinz Louis Napoleon mit 5434226 Stimmen gewählt war und dieser am 2. Dezember 1851 die Verfassung von 1848 kassiert hatte, ist nicht nur dieses Vorgehen, sondern sind auch die Grundlagen einer neuen Verfassung, wie sie in der Proklamation vom 2. Dezember 1851 enthalten waren, durch das Plebiszit vom 20. Dezember 1851 mit 7439216 : 640737 Stimmen gutgeheißen; die Verfassung vom 14. Januar 1852 hat daher keiner neuen Volksabstimmung unterlegen, wohl aber hat eine solche im Mai 1870 stattgefunden, als es sich um Neugestaltung der Verfassung im liberalen Sinne handelte.

Allen napoleonischen Verfassungen fehlt zwar die Einteilung in die Deklaration der Menschenrechte und in die

Digitized by Google

eigentliche Verfassung, es fehlt aber trotzdem nicht an verfassungsmäßigen Einzelrechten. Die Konsularverfassung hat sie vorn und hinten in Tit. I De l'exercice des droits de cité und Tit. VII Dispositions générales; jedoch beziehen sich die Rechte des Tit. I nur auf die Teilnahme am Staate, auf das Wahlrecht; in Tit. VII finden sich eine Habeas corpus Akte, Art. 76—82, mit der es ernsthaft gemeint ist, und außerdem das Petitionsrecht, Art. 83, welches aber nur individuell geübt werden kann; während Preß- und Vereinsfreiheit mit Stillschweigen übergangen sind. Das organische Senatusconsult von 1804 nahm sich jedoch auch dieser beiden Grundrechte an.

Die Art und Weise freilich, wie die Beteiligung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens, insbesondere bei der Zusammensetzung des gesetzgebenden Körpers und der sonstigen Vertretungskörper gehandhabt wurde, war eigentümlich genug. Das allgemeine Stimmrecht bildete dabei die Grundlage, denn alle über 21jährigen waren französische Bürger. Aber dem allgemeinen Stimmrecht wurde doch nur sehr platonisch gehuldigt, es war praktisch unschädlich gemacht: „tout en rétablissant le suffrage universel on l'annihile.“ Es war, wie Napoleon selbst gesagt hat, „une participation illusoire et metaphysique“. Denn nur auf einem sehr indirekten Wege kam dabei die Volksstimmung zum Ausdruck.

1. Nach der Konsularverfassung Art. 7—9 in der Weise: Die Urwähler jedes Arrondissements wählten aus sich den zehnten Teil als Vertrauensmänner, von denen sie glaubten, daß sie am geeignetsten seien, die öffentlichen Geschäfte zu führen (liste communale); aus dieser ersten Liste müssen die öffentlichen Beamten im Umfange des Arrondissements entnommen werden. Die Urwähler jedes

Digitized by Google

Departements reduzieren sich wieder auf den zehnten Teil (liste départementale); aus dieser zweiten Liste müssen die öffentlichen Beamten des Departements entnommen werden. Die Urwähler des ganzen Landes vollziehen diesen Reduktionsprozeß nochmals durch Auswahl des zehnten Teils (liste nationale); aus dieser Liste müssen die Träger der Funktionen bei der Zentralgewalt entnommen werden; sie sind éligibles aux fonctions publiques nationales. Wenn es also in ganz Frankreich 5000000 Aktivbürger gab, so standen auf den Arrondissementslisten 500000, auf den Departementslisten 50000, auf der Nationalliste 5000.

Die Bedeutung dieser Notabilitätslisten war aber lediglich eine passive. Sie gaben denen, die auf ihnen standen, nicht irgend ein Wahlrecht, sondern nur ein Recht gewählt und angestellt zu werden. Es war in der Hauptsache der erste Konsul, der die Auswahl unter denen hatte, die durch das Vertrauen ihrer Mitbürger auf die Listen gelangt waren.

2. Das Senatusconsult von 1802 setzte an Stelle dieses Systems ein wesentlich anderes (Art. 1—38). Man unterschied Assemblées de canton und Collèges électoraux, letztere der Arrondissements und der Departements. Die aus sämtlichen Urwählern bestehende Kantonsversammlung präsentierte dem ersten Konsul zwei Kandidaten für die Stellen der Friedensrichter auf zehn Jahre, indem die 1799 beibehaltene Wahl der Friedensrichter damals aufgehoben wurde; sie präsentierte außerdem in den Städten von 5000 für die Stellen im Conseil municipal je zwei Kandidaten aus den hundert Höchstbesteuerten auf zehn Jahre, während die Maires und deren Adjoints ohne Präsentation, aber aus den Mitgliedern des Conseil municipal vom ersten Konsul auf fünf Jahre ernannt wurden; sie wählte

endlich die Mitglieder der Collèges électoraux der Arrondissements und der Departements. Die Wahlkollegien der Arrondissements haben ein Mitglied auf je 500 Einwohner, jedoch höchstens 200 und mindestens 120, die der Departements haben ein Mitglied auf je 1000, jedoch höchstens 300 und mindestens 200. Während die Mitglieder des Arrondissementswahlkollegiums von den Kantonsversammlungen ohne jeden Passivzensus gewählt werden, müssen die Mitglieder des Departementswahlkollegiums einer Liste von 600 Höchstbesteuerten entnommen werden. Der erste Konsul konnte den Arrondissementswahlkollegien 10 Mitglieder, den Departementswahlkollegien 20 Mitglieder zufügen, indem von den letzteren zehn aus den 30 Höchstbesteuerten des Departements entnommen werden müssten. Die Mitglieder der Collèges électoraux wurden auf Lebenszeit gewählt; Ergänzungswahlen fanden nur statt, wenn zwei Drittel der Stellen erledigt waren.

Die beiden Wahlkollegien hatten folgende Präsentationen an den ersten Konsul: die des Arrondissements von zweien für jede vakante Stelle im Arrondissementsrat, von zweien für die Liste, aus der die Mitglieder des Tribunats entnommen wurden; die des Departements von zweien für jede vakante Stelle im Generalrat, von zweien für die Liste, aus der die Mitglieder des Senats entnommen wurden; die des Arrondissements und die des Departements jede zwei für die Liste, aus der die Mitglieder des Corps législatif entnommen wurden. Alle solche Kandidatenlisten mußten dreimal mehr Kandidaten enthalten als es vakante Plätze gab. Die frühere Generalliste existierte nicht mehr. Man konnte nicht zugleich beiden Wahlkollegien angehören; sie konnten aufgelöst werden.

3. Das Senatusconsult von 1804 handelt nur im

Digitized by Google

Tit. XII (Art. 98—100) von den collèges électoraux; es sind ganz unbedeutende Änderungen, von denen die wichtigste ist, daß jedesmal, wenn ein Departementswahlkollegium zur Bildung der Listen der Kandidaten für den gesetzgebenden Körper versammelt ist, auch die Liste der Kandidaten für den Senat erneuert werden müsse, die hinfort allein maßgebend ist.

2. Die Gewaltenteilung.

Auch die Teilung der Gewalten wurde in den napoleonischen Verfassungen beibehalten, nur in ganz anderer Weise wie in den drei Revolutionsverfassungen. Wenn in diesen die gesetzgebende Gewalt eine überwiegende Bedeutung gegenüber der exekutiven und richterlichen gehabt hatte, so trat jetzt das umgekehrte Verhältnis zugunsten der exekutiven Gewalt ein.

Zwar folgt in der Konsularverfassung erst im vierten Abschnitt nach dem Bürgerrecht, dem Senat und der gesetzgebenden Gewalt das Gouvernement. Aber das Gouvernement hatte den Vorschlag der Gesetze, den Erlaß der Verordnungen, die Regelung der auswärtigen Beziehungen, übrigens mit Ausnahme der Bündnis- und Handelsverträge, der Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, die als Gesetze behandelt wurden, nur daß die Beratungen im Tribunat und gesetzgebenden Körper auf Verlangen des Gouvernements in geheimer Sitzung stattfinden mußten; das Gouvernement hatte auch die Ernennung der Beamten und Militärs, namentlich der Verwaltungs- und Munizipalbeamten, bald auch die der Richter. Und dieses Gouvernement war nicht oligarchisch-republikanisch, sondern monarchisch; es war allerdings drei auf zehn Jahre vom Senat gewählten Konsuln übertragen, als welche die Konsular-

Digitized by Google

verfassung selbst die Bürger Bonaparte, Cambacérès und Lebrun bezeichnete; aber während die beiden anderen Konsuln dem ersten nur in bestimmten Fällen Rat zu erteilen (Art. 42) und ihn nach Bedürfnis zu vertreten hatten, hatte der erste Konsul für sich allein die Promulgation der Gesetze, die Ernennung und Entsetzung der Minister, der Staatsratsmitglieder, der Gesandten, der Offiziere des Heeres und der Marine und der Richter mit Ausnahme der Friedensrichter und der Richter des Kassationshofes.

Nach dem Senatusconsult von 1802 führten die Konsuln ihre Ämter auf Lebenszeit, nachdem solches hinsichtlich der damaligen Konsuln schon zwei Tage vorher (2. August) durch Plebiszit bestimmt war; ihre Nachfolge beim Amtsablauf oder sonst wurde ausführlich geregelt (Art. 40 ff.); dem ersten Konsul wurde das Recht beigelegt, Friedensschlüsse und Bündnisverträge dem Senat nur zur Kenntnisnahme vor der Promulgation vorzulegen (Art. 58); er sollte auch das Recht der Gnade haben (Art. 86).

Durch das Senatusconsult von 1804 ist dann das Gouvernement dem ersten Konsul als Kaiser zu erblichem Rechte übertragen (Tit. I, II).

In den Verfassungen von 1814 und 1831 gab es keine Gewaltenteilung. Die Verfassung von 1848 ist zwar darauf zurückgekommen, denn es heißt Kap. III, Art. 19: Die Gewaltenteilung ist die erste Bedingung einer freien Regierung; und es heißt Kap. IV, Art. 20: Das französische Volk delegiert die legislative Gewalt einer einzigen Versammlung, Kap. V, Art. 43: Das französische Volk delegiert die exekutive Gewalt einem Bürger, welcher den Titel Präsident der Republik erhält; aber es fehlt etwas Analoges an der Spitze des von der richterlichen Gewalt handelnden Kap. VIII, wo der Art. 81 sich darauf beschränkt

Digitized by Google

zu sagen: Die Justiz wird im Namen des französischen Volkes ausgeübt; die Richter wurden vom Präsidenten ernannt, nicht vom souveränen Volke gewählt.

II.

Die Organisation im einzelnen.

1. Der Senat.

Das wichtigste Organ in den napoleonischen Verfassungen neben dem ersten Konsul resp. dem Kaiser war der Senat.

Seine Zusammensetzung war eigentümlich genug.

Die Konsularverfassung Art. 15—24 bestimmte zu Mitgliedern die beiden abgehenden Konsuln Siéyès und Roger Ducos, sowie die beiden neuen Konsuln Cambacérès und Lebrun und überließ es diesen Vieren, weitere 29 Mitglieder zu wählen, so daß damit die Mehrheit des zunächst auf 60 Mitglieder festgestellten Senats hergestellt war; sie ordnete endlich an, daß die ferneren Wahlen durch Kooptation geschehen sollten aus je drei vom gesetzgebenden Körper, vom Tribunat und vom ersten Konsul vorzuschlagenden Kandidaten in der Weise, daß jedes Jahr zwei Senatoren hinzuzuwählen waren, bis nach zehn Jahren die Normalzahl von 80 Mitgliedern erreicht sein würde. Die Senatoren waren lebenslänglich, bezogen Gehälter von 25000 fr. und konnten keinerlei andere öffentliche Funktion versehen. Die Sitzungen waren nicht öffentlich.

Durch das Senatuskonsult von 1802, Art. 61—64 wurde daran geändert, daß, um die Zahl 80 früher voll zu machen, schon im folgenden Jahre die Kooptation von 14 Senatoren erfolgen, ferner daß die Präsentation zu den 14 Stellen sowie alle späteren Präsentationen von dreien nur dem

Digitized by Google

ersten Konsul zustehen sollten, daß er dabei zwar an die Nationalliste gebunden sei, daß er aber außerhalb dieser Liste Vorschläge machen könne, sofern die Zahl der Senatoren dadurch die Ziffer von 120, die neue Normalzahl, nicht übersteige, also für 40 Präsentationen. Von den 120 Mitgliedern gingen mithin 80, wenn auch nur indirekt aus Wahlen hervor. Zugleich wurden die Senatoren zu den Stellen der Konsuln, Minister und einigen anderen zugelassen.

Eine nochmalige anderweite Zusammensetzung hat der Senat durch das Senatuskonsult von 1804, Art. 57 erhalten. Er bestand seitdem aus den 18jährigen französischen Prinzen, aus den sechs Großwürdenträgern (Art. 32 ff.), aus den 80 Mitgliedern, die der Senat auf Vorschlag des Kaisers aus der Nationalliste wählte, aus solchen, die der Kaiser nunmehr in unbeschränkter Zahl, also auch über 120, frei ernennen durfte mit der Maßgabe, daß bei Überschreitung der Zahl 120 ein Gesetz erforderlich sei.

Mit der Selbständigkeit des Senats gegenüber dem Kaiser war es also nicht weit her; ein Senatuskonsult machte ihm nicht viel mehr Mühe als ein décret impérial.

Die Zuständigkeit des Senats war eine sehr bedeutende.

Schon nach der Konsularverfassung war zwar der Plan von Siéyès, der dem Senate eine Stellung über den drei Gewalten hatte geben wollen, als oberster Regulator des Staates, als pouvoir modérateur et conservateur, nicht durchgedrungen. Aber der Erhalter sollte er wirklich sein. Der Titel II Du sénat conservateur — der Titel I De l'exercice des droits de cité enthält nur wenige Paragraphen — steht gewissermaßen an der Spitze der Konsularverfassung.

Wenn sie der Verfassung widerstreiten, aber nur nach-

Digitized by Google

dem sie innerhalb bestimmter Fristen vom Tribunat oder vom Gouvernement als verfassungswidrig bezeichnet sind, kann der Senat alle Staatshandlungen, alle Akte der Legislative, Exekutive und richterlichen Gewalt annullieren: Gesetze, Verordnungen, Reglements; Entscheidungen des Staatsrats, Verfügungen der Minister, Präfekten und Munizipalorgane; letztinstanzliche Urteile der Gerichte, auch solche des Kassationshofs (Art. 21. 37). Während die Besetzung aller Ämter in Verwaltung und Justiz der erste Konsul sich vorbehalten hatte, hatte der Senat das Recht, alle Wahlen der Gesetzgeber, der Tribunen, der Konsuln, der Kassationsrichter vorzunehmen.

Durch das Senatuskonsult von 1802 sind diese Befugnisse erheblich gesteigert. Dem Senate wurde jetzt das Recht beigelegt, alles zu regeln, was nicht in der Verfassung vorgesehen und doch zu ihrer Wirksamkeit notwendig ist: „tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécéssaire à sa marche“; er hatte ferner das Recht, die Verfassung authentisch zu interpretieren; die Geschworenengerichte auf einen fünfjährigen Zeitraum zu suspendieren, Departements hors de la constitution zu erklären, gerichtliche Urteile aller Instanzen, wenn sie die öffentliche Sicherheit bedrohten, zu annullieren; ihm stand die Auflösung des gesetzgebenden Körpers und des Tribunats zu, eine Funktion, die 1799 vergessen war und jetzt dem Senate, nicht dem ersten Konsul beigelegt wurde. Zum Erlaß von Senatuskonsulten blieb auch jetzt die Initiative des Gouvernements erforderlich. Für den Erlaß von sogenannten organischen Senatuskonsulten, ein etwas unbestimmter Begriff, bedurfte es einer Zweidrittelmajorität im Senate (Tit. V, Art. 54, 55, 56).

Das Senatuskonsult von 1804 ging noch weiter. Auf

Digitized by Google

Antrag eines Mitgliedes mußte jeder vor dem gesetzgebenden Körper anhängige oder von ihm angenommene Gesetzentwurf „tendant au rétablissement du régime féodal, contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux, n'ayant pas été délibéré dans les formes prés-crites par les constitutions de l'empire, les règlements et les lois, portant atteinte au prérogative de la dignité impériale et à celle du sénat“, auf solange suspendiert werden, bis der Senat auf Grund eines Kommissionsberichtes nach drei Lesungen sich darüber schlüssig gemacht hatte, ob eine dieser Tendenzen vorliege (Tit. VIII, Art. 70 ff.). Wenn jedoch der Senat den Beschluß gefaßt hatte, „qu'il n'y-ait pas lieu à promulguer la loi“, so konnte der Kaiser trotzdem tun und lassen, was er wollte (Art. 72). Zugleich wurde dem Senate die Sorge für die persönliche Freiheit und für die Preßfreiheit beigelegt; es wurden zwei Senatskommissionen gebildet, die eine de la liberté individuelle, die andere de la liberté de presse, von denen jene den Ausspruch tun konnte: „il-y-a des fortes présomptions, que N. est détenu arbitrairement“, die andere, „que la liberté de presse a été violée“, mit der Wirkung, daß in beiden Fällen die Haute cour entschied (Tit. VIII, Art. 60 ff., 64 ff.).

Im Jahre 1813, nach der Einnahme von Paris, ging auch der allerdings beschlußunfähige Senat zur Opposition über, setzte am 1. April 1814 eine provisorische Regierung von fünf Mitgliedern ein, zu denen Talleyrand gehörte, um eine neue Verfassung zu entwerfen, und erließ am 3. April ein Dekret, welches die Absetzung Napoleons und die Abschaffung des Erbrechts seiner Familie aussprach, ein Vorgehen, dem sich der gleichfalls beschlußunfähige, gesetzgebende Körper noch am selben Tage anschloß.

Digitized by Google

In der Napoleonischen Additionalakte von 1815 ist daher vom Senate nicht mehr die Rede; wohl aber ist er durch die Verfassung vom 14. Januar 1852 zu neuem Leben erwacht.

2. Der gesetzgebende Körper.

Nach der Konsularverfassung Art. 24 erfolgten die Wahlen durch den Senat aus der Nationalliste, das erstemal durch den noch unvollständigen Senat, nachdem er die Beschlußfähigkeit erreicht hatte.

Durch das Senatuskonsult von 1802 Art. 32 wurde aber den Departements- und Arrondissements-Wahlkollegien die Wahl in der Weise übertragen, daß jedes dieser beiden Kollegien dem ersten Konsul zwei Kandidaten präsentierte, sodaß eine Gesamtliste im dreifachen Umfange der vakanten Sitze sich ergab. Und dabei ist es geblieben.

Die Zahl der Mitglieder betrug 300, die Dauer des Mandats 5 Jahre mit Partialerneuerung zu einem Fünftel jedes Jahr, das Einkommen 10000 M. Bis zu 200 Zuhörern war Öffentlichkeit gewährt. Der Präsident wurde auf Präsentation vom Kaiser ernannt.

Die Attribute waren an sich reichlich bemessen. Napoleon wollte kein Diktator in dem Sinne sein, daß er die Gesetze selbst machte. Er begnügte sich mit der exekutiven Gewalt. Der gesetzgebende Körper war keine beratende, sondern eine entscheidende Körperschaft nicht nur bei der Gesetzgebung, insbesondere der Steuergesetzgebung, sondern auch bei der Feststellung des jährlichen Budgets, nur daß bei Ablehnung des Budgets der Senat es bewilligen konnte. Nicht daß er alle Befugnisse gehabt hätte, die sonst einer gesetzgebenden Versammlung zustehen. Nach der Konsularverfassung Art. 25 ff. sollten die Gesetze vom Gouvernement,

Digitized by Google

welches also allein die Initiative hatte, proponiert werden. Dazu hatten die Minister nur die erste Anregung zu geben und den Staatsrat, zu dessen Plenum sie zwar Zutritt hatten, aber ursprünglich ohne Stimmrecht, das ihnen erst 1802 beigelegt wurde, mit der Ausarbeitung zu beauftragen. Vom Tribunat wurde dann der Gesetzentwurf nach stattgehabter Diskussion angenommen oder abgelehnt. Eine Diskussion fand nur insofern statt, als drei Mitglieder des Tribunats das Tribunatsvotum verteidigten, auch drei Redner des Staatsrats gehört wurden, während eine Diskussion durch die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers nicht erlaubt war. Indessen wurden schon 1804 Sitzungen des gesetzgebenden Körpers als Comité général zugelassen, in denen diskutiert werden durfte; solche Sitzungen fanden entweder auf Antrag von 50 Mitgliedern statt und waren dann geheim, oder auf Anregung des Gouvernements und waren dann öffentlich. Nachdem durch Senatuskonsult vom 19. August 1807 das Tribunat aufgehoben war, wurde gleichzeitig bestimmt, daß die bisher von den Sektionen geschehene Vorberatung durch drei aus je sieben Mitgliedern bestehende Kommissionen des gesetzgebenden Körpers, für Justiz, innere Verwaltung und Finanzen, erfolgen sollte, die auch berechtigt waren, mit derjenigen Sektion des Staatsrats, welche den Entwurf ausgearbeitet hatte, Konferenzen abzuhalten. Im Falle, daß die Annahme befürwortet war, durfte der Vorsitzende, und im Falle, daß die Ablehnung befürwortet war, durften alle Mitglieder dieser Kommissionen auch im Plenum das Wort ergreifen. Aber es fehlte bis zuletzt das Recht, die Gesetze artikelweise zu beraten oder sie gar zu amendieren, wie auch der gesetzgebende Körper ohne Verbindung mit den Ministern blieb (Aulard 701).

Digitized by Google

Man könnte nicht sagen, daß Napoleon diese seine Verfassung mißachtet habe. Er hat keine Gesetze erlassen, keine Steuern erhoben als mit Zustimmung des gesetzgebenden Körpers, und wenn dieser auch als Kreatur des Kaisers dessen Willen sklavisch befolgte, solange die Masse des Volkes mit der napoleonischen Politik einverstanden war, so hat es doch zu keiner Zeit an opponierenden Minoritäten gefehlt. Das Gesetz über die Ehrenlegion vom 29. floréal X, 19. Mai 1802 ist wie im Tribunat so auch im gesetzgebenden Körper lebhaft bekämpft worden; die Abschnitte des Code d'instruction criminelle wurden im Jahre 1808 mit 178:85, mit 164:100, mit 181:96, mit 190:72, mit 199:62, mit 194:41, mit 197:56, mit 150:105, mit 199:58, die Abschnitte des Code pénal im Jahre 1810 mit 225:35, mit 240:16, mit 208:43, mit 203:42, mit 221:22, mit 237:21, mit 239:15; auch das Gesetz vom 20. April 1810, Sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice wurde nur mit 188:50 angenommen.

Als aber Napoleons Stern im Untergehen war, hat auch der gesetzgebende Körper versagt, indem er die Bewilligung außerordentlicher Mittel durch eine mit 223:31 beschlossene Adresse von der Abstellung von Mißbräuchen abhängig machte; was am 31. Dezember die Vertagung und beim Neujahrsempfang eine heftige Ansprache Napoleons zur Folge hatte.

3. Das Tribunat.

Nach der Konsularverfassung bestand das Tribunat aus 100 Mitgliedern, die vom Senate aus der Nationalliste auf fünf Jahre unter jährlicher Erneuerung von einem Fünftel gewählt wurden, mit jederzeitiger Wiederwahl; der

Digitized by Google

Gehalt betrug 15000 Fr., die Öffentlichkeit wurde bis zu 200 Zuhörern gestattet. Die Funktion war gewissermaßen die einer ersten Kammer, aber ohne jede Entscheidungsgewalt (Art. 27—30).

Das Senatuskonsult von 1802 setzte die Mitgliederzahl auf 50 herab mit Partialerneuerung zur Hälfte alle drei Jahre (Art. 76).

Das Senatuskonsult von 1804 erhöhte die Dauer der Mitgliedschaft auf zehn Jahre mit Partialerneuerung alle fünf Jahre. Der Präsident sollte auf Präsentation vom Kaiser ernannt werden. Das Wichtigste war, daß die Verhandlungen nicht mehr im Plenum, sondern nur in den damals gebildeten Sektionen stattfinden sollten, wodurch die Öffentlichkeit ausgeschlossen war.

Aufgehoben ist das Tribunat durch Senatuskonsult, concernant l'organisation du corps législatif, vom 19. August 1807 in der Weise, daß die Mitglieder des Tribunats in den gesetzgebenden Körper eintraten bis zu der Zeit, wo ihre Funktion im Tribunat aufgehört haben würde.

4. Das Ministerium.

Wie im ancien régime und während der Revolution, so war das Ministerium auch unter Napoleon keine Kollegialbehörde.

5. Der Staatsrat.

Er war in seiner Organisation und Zuständigkeit keineswegs in der Weise wie häufig angenommen wird, eine napoleonische Neuschöpfung, sondern in der Hauptsache eine Wiederherstellung der gleichnamigen Institution des ancien régime, welches noch in seiner letzten Zeit durch das Reglement vom 9. August 1789 den Versuch einer

Digitized by Google

zeitgemäßen Reform gemacht hatte (Aucoc 25—88, Löning 343 ff.). Die Revolution hat den Staatsrat aufgehoben; von 1790—1800 hat es keinen in Frankreich gegeben; er wurde, abgesehen von den Funktionen, die auf den Kassationshof übergingen, gewissermaßen mit dem Staatsministerium verschmolzen, mit dem Ministerium unter dem Vorsitz des Königs (Gesetz vom 27. April / 23. Mai 1790, Art. 15, 17, 35. Aucoc 85—99, Löning 355—362).

Der napoleonische Staatsrat war wieder keine Schöpfung auf einen Wurf; die Grundlage bildete die Konsularverfassung Art. 52; die näheren Bestimmungen enthalten das Arrêté consulaire vom 5. nivose VIII und 26. Dezember 1799, das Arrêté vom 27. fructidor VIII und 25. August 1800, das S. C. vom 18. fructidor X, das Reglèment vom 19. germinal XI, das S. C. vom 28. floreal XII, 18. Mai 1804, Art. 75—78, die Reglements vom 11. Juni und 22. Juli 1806, vom 26. Februar 1809 und vom 7. August 1811. Die Reorganisation von 1814 wurde durch das Gesetz vom 23. August 1815 rückgängig gemacht. Namentlich hinsichtlich der Zahl der Mitglieder, der Amtsdauer und anderem hat man geschwankt.

Im großen und ganzen aber handelte es sich um Wiederherstellung. Sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung wie hinsichtlich der Zuständigkeit hat man sich an das Frühere angeschlossen. Wie der alte, so war auch der neue Staatsrat im wesentlichen eine beratende Behörde; er hatte die Entwürfe zu Gesetzen und Verordnungen festzustellen, aber namentlich die sogenannten Verwaltungsstreitsachen zu entscheiden, für die durch das Gesetz vom 8. pluviose VIII auch hinsichtlich der unteren Instanzen eigene Organe geschaffen wurden (Aucoc 89—100, Löning 363, 376; Faustin-Hélie I, 225, II, 590).

Digitized by Google

6. Die Verwaltungsorganisation.

Im Gegensatz zur Direktorialverfassung enthält die Konsularverfassung darüber sehr wenig. Um so wichtiger ist das Gesetz vom 28. pluviose VIII, 17. Februar 1800, sur la division du territoire et sur l'administration (Taine Rév. I, 250, 292; III, 62, 291, 625; Rég. moderne I. 117. Aulard 716). Es ist schon den Weg der ordentlichen Gesetzgebung gegangen; im Staatsrat ausgearbeitet, im Tribunat am 23.—25. pluviose diskutiert, wobei viele Reden dagegen gehalten wurden, ist es vom gesetzgebenden Körper am 28. pluviose mit 217:63 angenommen. Wohl das bedeutungsvollste Gesetz, welches Napoleon erlassen hat, sich in manchen Beziehungen stark an das acien régime anlehnend und in den Hauptzügen noch heute gültig. Die Hauptpunkte sind:

1. Es wurden die Departements beibehalten, die Distrikte wiederhergestellt, die Kantons als Verwaltungsbezirke und als Kommunalverbände gänzlich beseitigt, die Einzelgemeinden in den vorigen Stand wiedereingesetzt.

Die Wiederherstellung der Distrikte von 1790 (550) geschah unter dem Namen Arrondissements (402); sie wurden zwar anfangs Arrondissements communaux genannt, das bedeutet aber nicht, daß anstelle oder neben den Kantonalgemeinden die Distrikte kommunalisiert worden wären; es heißt im Senatuskonsult vom 16. thermidor X, 4. August 1802, ganz richtig: „chaque arrondissement communal ou district de souspréfecture“; bald hat sich der Zusatz ganz verloren; man wollte eben höhere Kommunalverbände über den Einzelgemeinden, die stark genug gewesen wären, der Zentralgewalt Widerstand zu leisten, überhaupt nicht. Die

Digitized by Google

7000 Kantons wurden wieder, was sie 1791—1795 gewesen waren, zu Bezirken für die Friedensgerichte, für Wahlen, für Militärausbebung degradiert; nur 1848/49 hat man ernsthaft an den Kanton als Verwaltungsbezirk wieder gedacht; in der damaligen Verfassung heißt es Art. 77: „qu'il y-aurait dans chaque canton un conseil"; der damals vom Staatsrat ausgearbeitete und von einer Kommission der Nationalversammlung nach dem Berichte von Odilon Barrôt im großen und ganzen angenommene Entwurf ist wegen des 2. Dezembers 1851 nicht zustande gebracht; aber Vivien, der Haupturheber dieser Idee, ist noch in seinen Études administratives darauf zurückgekommen, und Aulard sagt bei Gelegenheit der Schrift von Vergues (Rév. franc. 44, 88): „aujourd'hui plus d'un homme politique songe à modifier notre régime municipal sur le modèle du régime de l'an III."

Die 44,000 Einzelgemeinden, in etwas reduziert, erhielten ihre Selbständigkeit zurück wie nach der Verfassung von 1791 und haben diese Selbständigkeit bis auf den heutigen Tag bewahrt. Es besteht demnach wie in Preußen, so auch in Frankreich und zwar vor und nach der Revolution, mit Ausnahme der Jahre 1795—1800, das Kleingemeindetum, indem über 8000 Gemeinden weniger als 300, über 12,000 weniger als 400 Einwohner haben.

2. Die bisherigen Wahlen hörten gänzlich auf, nicht nur für die Organe der laufenden Verwaltung, sondern auch für die Vertretungen, für die Konseils der Departements, der Arrondissements und der Kommunen; anstelle der Wahl trat auch für die kommunalen Vertretungskörper die Ernennung durch das Staatsoberhaupt oder dessen Beamte.

Digitized by Google

3. Für diese ernannten Konseils blieb zwar die Kollegialverfassung bestehen, für den Conseil général des Departements von 16—24 Mitgliedern, der sich jährlich wie alle diese Konseils auf 14 Tage versammelte, der die Beschwerden wegen Überbürdung mit indirekten Steuern entschied, die Unterverteilung auf die Arrondissements vornahm, die Höhe der zugunsten der Departements aufzulegenden Zuschlagscentimes festsetzte und die vom Präfekten über diese letzteren gelegte Rechnung prüfte, der aber im übrigen nur Wünsche auszusprechen hatte: „le conseil exprime son opinion sur l'état et le besoin du département et l'adresse au ministre de l'intérieur"; für den Conseil d'arrondissement von 11 Mitgliedern, der die Unterverteilung der direkten Steuern auf die Gemeinden vornahm, die Rechnungen des Unterpräfekten über die Zuschlagcentimes anhörte, über Steuerbeschwerden nicht zu entscheiden, sondern nur Gutachten abzugeben hatte, aber wieder Wünsche äußern konnte; und für den Conseil communal, der gleichfalls nur 14 Tage im Jahre zusammenkam.

Aber für die laufende Verwaltung hörte die Kollegialität auf; anstelle der Direktorien für die Departements und für die Arrondissements traten Präfekten und Unterpräfekten. Auch die Stellung der Maires wurde jetzt eine ganz andere, selbst gegenüber dem acien régime, wo es häufig Corps de ville gegeben hatte; die Maires wurden nunmehr Präfekten in Duodez. Wie schon 1799 Röderer gesagt hatte: „délibérer c'est le fait de plusieurs, administrer c'est le fait d'un seul", oder wie es in den Motiven zu dem Gesetz vom 28. pluviose VIII hieß: „administrer doit être le fait d'un homme et juger le fait de plusieurs".

Selbst diese von Staatsbeamten regierten Kommunen wurden von anderen Staatsbeamten, man kann nicht sagen

Digitized by Google

bevormundet, sondern auf Schritt und Tritt geleitet. Sämtliche Beschlüsse der Munizipalräte, jede noch so kleine Ausgabe bedurfte der Genehmigung des Präfekten; nicht dem Munizipalrate, sondern dem Unterpräfekten legte der Maire die Rechnung; der Präfekt mußte jedes Jahr wenigstens zweimal, der Unterpräfekt wenigstens viermal jede Gemeinde visitieren. Die Gemeinden waren wirklich nur passive Selbstverwaltungskörper, Bevölkerungsabteilungen für die Erhebung der direkten Steuern und für die Militäraushebung, für die matière contribuable et conscriptible. Die völlige Identität von Staat und Gemeinde wurde im Jahre 1813 erreicht, wo auch das beiderseitige Vermögen zusammengeworfen wurde, indem die Überweisung alles Gemeindevermögens mit Ausnahme der Waldungen an die Staatsschuldentilgungskasse behufs Verkauf zum Vorteil der Kasse gegen eine Rente im Staatsschuldbuch erfolgte.

7. Die Gerichtsverfassung und die materielle Justizgesetzgebung.

Durch die Konsularverfassung Titel V Des tribunaux Art. 60—68 wurde die Justizorganisation in zwei wichtigen Beziehungen geändert. Erstens trat auch hier mit Ausnahme der Friedensgerichte, für welche die Wahlen damals bestehen blieben, anstelle der Wahl die Ernennung, die jedoch auch hier an die Wählbarkeitslisten, je nachdem an die kommunale, departementale oder nationale Liste gebunden wurde. Zweitens wurde durch Einrichtung von Appellationsgerichten über denen der ersten Instanz eine gerichtliche Hierarchie wiederhergestellt.

Das Gesetz vom 27. ventose VIII, 18. März 1800, sur l'organisation des tribunaux, welches für die Justiz dieselbe Bedeutung hat wie für die Verwaltung das Gesetz vom

Digitized by Google

28. pluviose VIII, hob zunächst die bisherigen Gerichte erster Instanz, die 1795 geschaffenen Departementsgerichte auf und errichtete, wie schon 1789/91, Gerichte erster Instanz für jeden der damals wiederhergestellten Distrikte, bestehend aus 3 bis 10 Mitgliedern, die größeren in Sektionen zerfallend, zuständig für die meisten Zivilsachen, für die police correctionelle und für die Berufung von den Friedensgerichten. Über ihnen gab es 29 Appellationsgerichte, bestehend aus 12—31 Mitgliedern, die größeren wieder in Sektionen zerfallend. Der Kassationshof blieb in bisheriger Weise bestehen. Sodann hob das Gesetz die bisherige Wahl der Vorsitzenden erster Instanz durch die Mitglieder auf, indem sie nunmehr unter Beschränkung auf die Mitglieder ernannt wurden, während für die Präsidenten und Vizepräsidenten des Kassationshofes die Wahl durch die Mitglieder damals bestehen blieb. Dagegen brachte das Gesetz für alle ernannten Richter die lebenslängliche Amtsdauer, da sie nur entsetzt werden konnten — und das galt auch für die gewählten Friedensrichter, — wenn sie entweder aus den Listen gestrichen oder wegen forfaiture gerichtlich verurteilt waren. Die Anklage- und Urteilsjury wurden beibehalten.

Durch das Senatusconsult von 1802 wurde die Bindung an die Listen, indem diese damals beseitigt wurden, aufgehoben und dadurch die Unabsetzbarkeit gesteigert. Denn bisher hatte es in der Hand der Wähler gelegen, die Richter durch Streichung aus den Listen vom Amte zu entfernen. Das Senatuskonsult von 1804, Tit. XIII, Art. 101—131 führte neue Nomenklaturen ein und legte dem Kaiser das Recht bei, auch die Präsidenten des Kassationshofes sowie die übrigen Präsidenten außerhalb des Kreises der Mitglieder zu ernennen; die Haute cour wurde durch Abschaffung der

Digitized by Google

Geschworenen und durch genauere Kompetenzbestimmung reorganisiert. Das Senatuskonsult vom 12. Dezember 1807 verfügte, daß die Lebenslänglichkeit erst nach fünfjähriger Probezeit beginnen sollte, zugleich aber wurde behufs Reinigung des Richterstandes eine Senatskommission niedergesetzt, was zur Folge hatte, daß durch Dekret vom 24. März 1808 etwa 60 Richter ihrer Ämter enthoben wurden.

Durch den Code d'instruction criminelle vom 16. Dezember 1808 wurde die Anklagejury mit 8 Geschworenen abgeschafft, die Urteilsjury dagegen beibehalten gegen Napoleons eigentliche Überzeugung (Gruppi, Napoléon et la jury. Rede bei Wiedereröffnung der Sitzungen des Kassationshofes 1896; im Buchhandel nicht erschienen, mir unzugänglich). Die Bildung der Geschworengerichte erfolgte auf Grund einer vom Präfekten aufgestellten, vom Assisenpräsidenten reduzierten Liste, während früher die Kommunal- resp. die Nationalliste maßgebend gewesen war.

Das Ministère public wurde durch die Vereinigung der Funktionen des Staatskommissars und des öffentlichen Anklägers zu der noch jetzt bestehenden Einrichtung umgestaltet.

Die kollegialische Verfassung der Friedensgerichte war schon durch Gesetz vom 29. ventose X unterdrückt.

Das Gesetz vom 20. April 1810 sur l'organisation judiciaire et l'administration de justice bildet einen zusammenfassenden Abschluß.

Das Notariat war 1803, das Hypothekenwesen schon unter dem Direktorium, dann durch den Code Art. 2092—2203, die Erfordernisse zum Richteramt und zur Advokatur waren 1804 neu geregelt.

Digitized by Google

Hinsichtlich des materiellen Rechts war während des ancien régime der Zustand sehr buntscheckig gewesen; namentlich hinsichtlich des Zivilrechts. Es bestand nicht nur eine Scheidung in die Gebiete des droit écrit und des droit coutumier, sondern jede Provinz, jede Gegend hatte ihr Partikularrecht; es gab 360 Provinzialrechte, in größeren oder kleineren Gebietsteilen; auch in den Ländern des droit écrit war das römische Recht vielfach durch Observanzen und Statuten modifiziert, während es umgekehrt ein gewisses gemeines droit coutumier gab, das man gleichfalls zu kodifizieren suchte.

Schon das Königtum hatte auch in dieser Beziehung die Einheit gefördert, insbesondere Ludwig XIV. und Colbert 1667, 1670, 1673. Namentlich die Reform des Zivilprozesses durch die Ordonnanzen von 1667, unter Beibehaltung der „bis auf die Wurzel zurückführenden germanischen Gedanken der Mündlichkeit und Verhandlungsmaxime“ (Wach), im Sinne der Vereinfachung und Abkürzung ist eine so vollständige gewesen, daß sie noch die Grundlage des heutigen Code de procédure bildet. Und auch die Ordonnance criminelle von 1670, bei der wie stets in älterer Zeit Strafrecht und Strafverfahren zusammengefaßt wurden, bedeutete einen außerordentlichen Fortschritt. Ebenso die Kodifizierung des Handelsrechts durch die Ordonnance de commerce von 1673.

Was unter Ludwig XIV. begonnen war, ist unter seinem Nachfolger durch den Kanzler D'Aguesseau weiter geführt, indem nunmehr auch einzelne Teile des Zivilrechts in Angriff genommen wurden, so die Materie der Schenkungen durch die Ordonnance von 1731, die der Testamente durch die von 1735, die der Substitutionen durch die von 1747, alles Materien, die ohne wesentliche Änderungen in den Code civil aufgenommen sind.

Digitized by Google

Die Revolution hat diese Bestrebungen mit großer Energie wieder aufgenommen. Das Gerichtsverfassungsgesetz vom 16. August 1790 Tit. II, Art. 19 schreibt vor: „Les lois civiles seront revues et réformées par les législatures; et il sera fait un code général de lois simples, claires et appropriées à la constitution"; es heißt in der Verfassung von 1791 Titel I, Art. 3, Nr. 13 unter den Dispositions fondamentales: „Il sera fait un code de lois civiles communes à tout le royaume"; es heißt endlich in der Verfassung von 1793 Art. 85: Le code des lois civiles et criminelles est uniforme par toute la république. Der Konvent hat diesen Plan zu verwirklichen gesucht. Schon am 9. August 1793 hatte Cambacérès Namens des Gesetzgebungsausschusses ein vollständiges Projekt zum Code civil in drei Büchern: Personen, Eigentum, Verträge vorgelegt; das erste Buch ist in den Sitzungen vom 22., 24., 29. August diskutiert und angenommen; eine Diskussion über das zweite Buch hat am 2. September stattgefunden; die beiden Gesetze über die unehelichen Kinder vom 2. November 1793 und über die Schenkungen und Sukzessionen vom 6. Januar 1794 sind daraus hervorgegangen; gleichzeitig wurde jedoch das ganze Projekt als zu zahm und zu juristisch an die Kommission zurückverwiesen; Cambacérès hat einen neuen Entwurf vorgelegt, über den die Diskussion am 16. Februar 1794 begonnen hat, ohne zum Abschluß zu kommen; die Verfassungskommission wurde nun mit einem nochmaligen (dritten) Entwurf beauftragt; es ist dann aber nichts weiter erfolgt. (Hélie 792 ff.).

Unter dem Direktorium hat die Sache ganz geruht, aber Napoleon hat die Wiederaufnahme des Werkes gleichzeitig mit dem Staatsstreiche in die Hand genommen und durch Arrêté consulaire vom 24. thermidor VIII eine Kom-

Digitized by Google

mission niedergesetzt, zu der Tronchet und Portalis gehörten; der Staatsrat, das Tribunat, der Senat haben sich damit beschäftigt; schließlich wurde das Ganze in 36 Gesetzentwürfen nacheinander dem gesetzgebenden Körper vorgelegt und von diesem in den beiden Sessionen 1803 und 1804 in der Zeit vom 8. März 1803—15. März 1804 nach und nach angenommen, die Einzelgesetze auch sofort publiziert; bis das Einführungsgesetz vom 30. ventose XII. 21. März 1804 diese 36 Einzelgesetze zusammenfaßte und sie als einheitliches Gesetz unter fortlaufender Artikelfolge als Code civil des Français nochmals publizierte. Abgesehen von den Präliminarartikeln, die sich auf die Verkündigung, die Wirkung und die Anwendung der Gesetze beziehen, zerfällt der Code in drei Bücher, von denen das erste das Personen-, Familien- und Erbrecht, das zweite den freiwilligen Übergang des Eigentums durch Schenkung und Sukzession enthält, während das dritte eine Anzahl von Regeln über die Obligationen aufstellt. Der Code ist in gleichsam zweiter Auflage unter der Bezeichnung Code Napoleon durch Gesetz vom 3. September 1807 nochmals publiziert mit etwas verändertem Text; doch war die einzige wesentliche Änderung die Aufnahme der durch das Senatuskonsult vom 14. August 1806 für das Etablissement des neuen Adels eingeführten Substitutionen als Zusatz zu Art. 896.

Von politischer Bedeutung sind der absolute Eigentumsbegriff des Art. 544, ferner die schon durch Gesetz vom 20. Septemer 1792 eingeführte Ehescheidung (Hélie, 795) und besonders die Gestaltung des Erbrechts. Bereits das Gesetz vom 8./15. April 1791 sur le partage des successions ab intestat hat den römisch-rechtlichen und in vielen Gegenden, namentlich für den dritten Stand, gültigen Grundsatz aufgestellt, das beim Intestaterbrecht alle Erben

Digitized by Google

gleichen Grades ohne Rücksicht auf Alter und Geschlecht gleiche Teile erhalten sollen. Dieselbe gleiche Teilung hatte das Gesetz sur les Dotations et successions vom 6. Januar 1794 auch für das testamentarische Erbrecht eingeführt. Das Gesetz sur les libéralités par acte entre vifs et de dernière volonté vom 25. März 1800 hatte einiges korrigiert. Der Code endlich ist zu folgendem System gelangt: für die Intestaterbfolge herrscht völlige Gleichheit unter den Kindern; durch Testament kann diese in etwas eingeschränkt werden; die Erbschaft zerfällt in zwei Teile: die Reserve und die disposition disponible; die Reserve beträgt bei nur einem Kinde $^1/_2$, bei zweien $^2/_3$, bei dreien oder mehr $^3/_4$ der Gesamthinterlassenschaft; die Reserve gehört den Deszendenten und Ascendenten ohne Zulässigkeit der Enterbung, während über die Disposition disponible der Vater verfügen kann. Die durch Gesetz vom 2. November 1793 eingeführte Gleichstellung der unehelichen Kinder und die Berücksichtigung der Adulterinen (Hélie 797) wurde aufgehoben. In den Bestimmungen des Code Art. 1048 f. 696. 755—762 liegt trotzdem eine Schwächung der väterlichen Gewalt, eine Auflösung der Familie (Lassalle, System der erworbenen Rechte I, 6, 29—35, 377—384; II, 499, Rivier bei Holtzendorff, 5. Auflage, 711. Crome, 6. Auflage, I, 866. Fuld, Das Erbrecht des Code civil, in Schmollers Jahrbuch XII (1888) 999 ff. v. Miaskowski, Das Erbrecht und die Grundeigentumsverteilung, I, 197—221: 255—278. Lavergne, 31 ff.).

Eine Ergänzung des Code civil war der Code de commerce, in den vieles aus den Coutumes und aus den Ordonnances de commerce von 1673 sowie auch aus der Ordonnance de marine von 1671, aus diesen beiden oft wörtlich, übergegangen war; publiziert am 15./24. September 1807,

Digitized by Google

gültig vom 1. Januar 1808 an (Levasseur, Histoire des classes ouvrières, 2. Auflage 1903, I, 393 ff.).

Hinsichtlich des Strafrechts hatte bereits das Justizorganisationsgesetz vom 16./24. August 1791, Tit. II, Art. 21 vorgeschrieben: „Le code pénal sera incessamment réformé de manière, que les peines soient proportionnées aux délits: observant qu'ils soient modérées et ne perdent de vue cette maxime de la déclaration des droits de l'homme, que la loi ne peut établir que des peines strictement et évidemment nécessaires." Über das Strafrecht und den Strafprozeß sind im Sommer und Herbst 1791 drei Gesetze einander rasch gefolgt. Auf die geringeren Sachen bezieht sich das Gesetz sur la police municipale et correctionelle vom 19. Juli 1791, sowohl das Strafrecht wie den Strafprozeß umfassend. Für die schwereren Fälle sind schon damals Prozeß- und materielles Recht durch besondere Gesetze geregelt; durch das vom 16./19. September 1791 sur la procédure criminelle und durch das vom 26. September / 6. Oktober 1791, dem code pénal, wobei die Todesstrafe fast einstimmig gebilligt war. Während des Direktoriums erging der Code des délits et des peines vom 3. brumaire IV, 25. Oktober 1795, ein sehr umfassendes Gesetz von 646 Artikeln, mit den Formularen 160, ohne diese 141 Seiten; es begreift sowohl Strafprozeß wie Strafrecht, wie auch Strafgerichtsverfassung; es überwiegen bei weitem das Prozeßrecht und die Strafgerichtsbarkeit; es zerfällt nach den Dispositions préliminaires in drei Bücher: das erste de la police, das zweite de la justice, das dritte des peines; es trat an Stelle derjenigen Partien des Gesetzes vom 19. Juli 1791, welche sich auf das Verfahren beziehen, und an Stelle des ganzen Gesetzes vom 16./19. September 1791, während die auf die

Digitized by Google

Strafen bezüglichen Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Juli und 26. September / 6. Oktober 1791 wesentlich fortbestanden, und das dritte Buch mit den Unterabschnitten peines de simple police, peines correctionnelles, infamantes et afflictives nur die Art. 599—646 enthielt. Zu den infamierenden Strafen gehört die dégradation civique und der Pranger, zu den afflictiven, die aber stets zugleich auch infamierend sind, das Eisen, la réclusion dans les maisons de force, la gêne, la détention. Es steht Todesstrafe auf Kindesmord, Münzfälschung und Diebstahl. Der Versuch und die Teilnahme werden der Vollendung und der Täterschaft gleichgestellt.

Unter Napoleon wurden sowohl der Strafprozeß wie das Strafrecht abermals umgestaltet, jener durch den Code d'instruction criminelle vom 16. Dezember 1808, dieses durch den Code pénal vom 20. April 1810, die aber beide erst mit dem 1. Januar 1811 in Kraft getreten sind.

Der Code d'instruction criminelle wurde in neun Abschnitten während des Novembers und Dezembers 1808 dem gesetzgebenden Körper vorgelegt und in beiden Monaten von diesem angenommen. Er enthielt, wie bereits erwähnt, außer dem eigentlichen Strafprozeß auch noch die Organisation der Strafgerichte und der Jury: es gibt dreierlei Strafgerichte: die Friedensrichter und die Maires in Polizeisachen, die Zuchtpolizeigerichte der Tribunale erster Instanz und die Assisenhöfe mit fünf Richtern des Apellhofs oder des Tribunals erster Instanz.

Der Code pénal besteht aus sieben Einzelgesetzen, ein drakonisch-terroristisches Strafgesetzbuch, „ein Revolutionsgesetz von einem Diktator befohlen", zu einer Zeit revolutionärer Zügellosigkeit und Verwilderung erlassen, auf krasser Abschreckungstheorie beruhend; Gleichstellung des

Digitized by Google

Versuchs mit der Vollendung, der Teilnahme mit der Urheberschaft; Rückfall bei Begehung irgend einer strafbaren Handlung; als Strafen Tod, Brandmarkung, Pranger, Galeere, Deportation, Verbannung, Vermögenskonfiskation, bürgerlicher Tod; 219 Artikel kommen auf die Verbrechen und Vergehen gegen die Sicherheit des Staates; jeder Widerstand gegen niedere Vollziehungsbeamte, auch wenn er ohne Waffen geschieht, wurde mit zehn Jahren Zuchthaus, jede Münzfälschung, Brandstiftung, Kindesabtreibung, unter Umständen auch der nächtliche Diebstahl mit dem Tode bestraft, jede einfache Tötung mit lebenslänglicher Galeerenstrafe, jeder, auch der unbedeutendste Hausdiebstahl mit Zuchthaus bis wenigstens fünf Jahre (Hélie 831).

Was endlich den Zivilprozeß betrifft, so war durch die Revolution an den Grundlagen, wie sie Ludwig XIV. geschaffen hatte, wenig geändert. Der Entwurf zu einer neuen Zivilprozeßordnung, der gleichfalls wenig änderte, insbesondere kein materielles Prozeßrecht enthielt, gelangte im April 1806 bücherweise an den gesetzgebenden Körper, wurde im Laufe desselben Monats von ihm angenommen und am 29. April 1806 publiziert, um am 1. Januar 1807 in Kraft zu treten; eine neue Redaktion des Code de procédure civile vom 20. April 1810.

III.
Die Aufrechthaltung der sozialen Umgestaltung.

Gerade in dieser Beziehung war Napoleon der Vollstrecker der Revolution; er hat nie daran gedacht, den depossedierten Grundadel in sein Eigentum wiedereinzusetzen. Den Rechtstitel der neuen Erwerber in Frage stellen, würde auch den Rechtstitel der neuen Regierung in Frage

Digitized by Google

gestellt haben, deren Autorität aus derselben Quelle floß wie der Besitz jener. „Dans cette transposition universelle des fortunes le premier consul est le plus grand des parvenus et doit soutenir les autres, s'il veut être soutenu par eux“. (Taine.) Gerade die 1200000 Erwerber der Nationalgüter, weil sie trotz der Quittung für ihren Besitz fürchteten, der noch dazu viel zu billig erworben war, gehörten zu seinen eifrigsten Anhängern. „Les détenteurs des biens nationaux ne respirèrent que lorsqu'ils virent au dessus de leurs têtes un gouvernement despotique“ (Edgar Quinet). „Jung und alt warf sich in die Arme des erlösenden Despoten, der die glücklichen Erwerber in ihrem Grundbesitzgenusse zu bewahren versprach“ (Minzes). Deshalb waren in die Konsularverfassung unter die Dispositions générales zwei Artikel aufgenommen, der Art. 93 fast gleichlautend mit Art. 383 der Verfassung von 1795: „La nation française déclare, qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour des Français qui ayant abandonné leur pays depuis le 14. juillet 1789, ne sont pas compris dans les exceptions portées aux lois rendues contre les émigrés elle interdit toute exception nouvelle sur ce point. Les biens des émigrés sont irrévocablement acquis au profit de la république“. Es standen damals noch 146000 auf den Emigrantenlisten. Art. 94: „La nation française déclare, qu'après une vente légalement consommée de biens nationaux, qu'elle qu'en soit l'origine, l'acquéreur ne peut en être dépossédé, sauf au tiers réclamants à être, s'il-y-a lieu, indemnisés par le trésor public.“

Hinsichtlich der Kirchengüter ließ sich Napoleon noch besonders vom Papste im Konkordate vom 22. fructidor IX, 10. September 1801 Art. 13 versprechen: „Sa Sainteté pour le bien de la paix et l'heureux rétablissement de la

Digitized by Google

religion catholique déclare, que ni elle ni ses successeurs ne troubleront en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés et qu'en conséquence la propriété de ces mêmes biens, les droits et revenues y attachées demeureront incommutables entre leur mains ou celles de leur ayants cause."

Nachdem bereits nach dem Siege von Marengo durch Arrêté vom 28. vendémiaire IX zahlreiche Namen von der Emigrantenliste gestrichen waren, gewährte nach dem Frieden von Amiens das Senatusconsult vom 6. floréal X, 26. April 1802 auf Grund sehr langer Erwägungsgründe mit der Tendenz, die Maßregel vor der öffentlichen Meinung zu entschuldigen, den Emigranten eine prinzipielle Amnestie, unter der Bedingung, daß sie bis zu einem bestimmten Zeitpunkte zurückkehrten und einen Eid leisteten, auch auf zehn Jahre lang unter Polizeiaufsicht gestellt würden; ausgenommen wurden die am schwersten belasteten, deren Zahl jedoch 1000 nicht überschreiten sollte. Dabei wurde aber zugleich von neuem ausgesprochen und zwar schon im Eingang, daß die Aufrechthaltung der Güterverkäufe stets ein besonderer Gegenstand der Fürsorge des Senats und der Konsuln sein werde, wie auch in Tit. II, Art. 16 erklärt wurde, daß die Amnestierten in keinem Falle und unter keinem Vorwande „les partages de présuccessions, successions ou autres acts et arrangements faits entre la république et les particuliers" angreifen dürften. Nur diejenigen Güter, welche in den Händen der Nation waren, mit Ausnahme der durch ein früheres Gesetz für unveräußerlich erklärten Waldungen und derjenigen Grundstücke, welche einem öffentlichen Gebrauche dienten oder als öffentliche Sachen zu betrachten seien, sollten nach Art. 17 zurückgegeben werden.

Digitized by Google

Das Senatusconsult von 1802, Titel VIII, Art. 70 stellte, wie schon erwähnt, die Unwiderruflichkeit des Verkaufs der Nationalgüter unter den besonderen Schutz des Senats.

Das Senatusconsult von 1804, Titel VII, Art. 53 läßt den Kaiser die Unwiderruflichkeit besonders beschwören.

Die Acte du Senat vom 1. April 1814, betreffend die Ernennung einer provisorischen Regierung Nr. 4 und die sogenannte Senatsverfassung vom 6. April 1814, Art. 24, enthalten die gleiche Zusicherung.

Ebenso die bourbonische Verfassung, die Charte constitutionelle vom 4 Juni 1814, Art. 9: „Toutes les propriétés sont inviolables sans aucune exception de celles, qu'on appelle nationales; la loi ne mettant aucune différence entre elles.“ Nur die noch nicht verkauften Emigrantengüter sollten nach dem Gesetz vom 5. Dezember 1814 zurückgegeben werden.

Als dann unter Karl X. das Gesetz vom 27. April 1825 erlassen wurde, welches den Emigranten eine Milliarde bewilligte, war das ein Nagel zum Sarge der Dynastie.

Digitized by Google

Fünftes Kapitel.

Das Königreich Westfalen[1].

In demjenigen Teile Deutschlands, der im Frieden von Luneville, tatsächlich schon früher an Frankreich abgetreten war, auf dem ganzen linken Rheinufer, einem Gebiete, das mit 1150 Quadratmeilen und 4000000 Menschen beinahe den siebenten Teil des Deutschen Reiches ausmachte, im größten Teile der heutigen Rheinprovinz, in Rheinhessen und in der bayrischen Pfalz, in einem Gebiete, welches der Schauplatz unserer mittelalterlichen Geschichte gewesen war, sowie auch in den 1810 in Frankreich einverleibten Gebieten des nördlichsten Deutschlands, an den Mündungen der Elbe, Weser und Ems war die französische Gesetzgebung in der napoleonischen Gestalt unmittelbar eingeführt worden.

In den Ländern des Rheinbundes, der sich mit 14 Millionen auf das ganze außerpreußische und außerösterreichische Deutschland erstreckte, war die französische

[1]) Bulletin des lois et des décrets du royaume de Westphalie; in deutscher Übersetzung unter dem Titel Bulletin der Gesetze und Dekrete des Königreichs Westfalen; im ganzen 13 Bände; 3 Bände Dezember 1807 und 1808; 3 Bände 1809; 3 Bände 1810; 1 Band 1811; 2 Bände 1812; 1 Band bis 31. Mai 1813. Thimme, Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter französisch-westfälischer Herrschaft, 2 Bände, Hannover und Leipzig 1893—1895; II, 47—605.

Digitized by Google

Einwirkung eine sehr verschiedene. In den norddeutschen Ländern, mit einziger Ausnahme von Anhalt-Köthen, hat sie sich gar nicht geltend gemacht; im Königreich Sachsen und in den beiden Mecklenburg blieben die Zustände gerade so mittelalterlich, wie sie vorher gewesen waren; während in Süddeutschland namentlich die beiden Königreiche und die beiden Großherzogtümer, die als solche erst von Frankreich geschaffen waren, bei der notwendigen Reorganisation des inneren Staatslebens von Napoleonischen Impulsen sich leiten ließen.

In noch höherem Maße machte sich der französische Einfluß in den französischen Vasallenstaaten geltend, die nach der Katastrophe von 1806 und schon in der ersten Hälfte dieses Jahres auf deutschem Boden zwischen Rhein und Elbe, ja sogar über die Oder und Weichsel hinaus, wenn man das Großherzogtum Warschau mitrechnet, errichtet wurden, Vasallenstaaten deshalb, weil sie in der Person ihrer Herrscher aus der Napoleonischen oder aus der sächsischen Familie völlig abhängig von Frankreich geworden waren.

Unter ihnen hat das Königreich Westfalen die größte Bedeutung gehabt.

Der Name Westfalen war im Unterschied von dem Namen Ostfalen seit lange volkstümlich gewesen. Man sprach von westfälischen Femgerichten, vom westfälischen Frieden, vom kölnischen Herzogtum Westfalen, von den westfälischen Provinzen Preußens. Den Franzosen des 18. Jahrhunderts erschien Westfalen als ein ziemlich wildes, unkultiviertes Land, in welchem auf einem alten Schlosse Voltaire seinen Candide wohnen läßt. Aber eine politische Einheit hatte das Land der roten Erde noch

niemals gebildet; Justus Gruner, als er in einer zweibändigen Reisebeschreibung den sittlichen und bürgerlichen Zustand Westfalens zu Ende des 18. Jahrhunderts schilderte, rechnete zu Westfalen im natürlichen Sinne nicht nur diejenigen Landesteile, die heute zur Provinz Westfalen gehören, sondern auch solche, die der Rheinprovinz einverleibt sind, wie Cleve, Wesel, Duisburg, Düsseldorf, Elberfeld, Barmen, Crefeld, Essen, weite Gebiete der Provinz Hannover wie Osnabrück, Hoya, Bremen, Ostfriesland, die Grafschaften Lippe und Schaumburg-Lippe, das Herzogtum Oldenburg.

Bei der Gründung 1807 umfaßte das Königreich Westfalen 700 Quadratmeilen mit fast zwei Millionen Einwohnern. Es war eine starke Übertreibung, wenn der Generaldirektor des öffentlichen Unterrichts, Johannes von Müller, in seiner Rede beim Schlusse des ersten westfälischen Reichstages am 30. August 1808 sagte: „Aus zwanzig Ländern schuf er ein Reich“, denn dazu müßten die einzelnen Anteile erst in ihre Urbestandteile aufgelöst werden. Die gute Hälfte, 354 Quadratmeilen mit einer Million, war bisher preußisches Gebiet gewesen, das ganze Preußen westlich der Elbe: das Herzogtum Magdeburg mit den Städten Magdeburg und Halle, das Fürstentum Halberstadt, die Altmark, das Eichsfeld, die Städte Nordhausen und Mühlhausen, ferner Hildesheim und Goslar, einige Parzellen der alten und neuen preußischen Gebiete in Westfalen; gerade die preußischen Gebiete haben dem neuen Staate den eigentlichen Charakter gegeben; aus ihnen stammten die meisten und tüchtigsten Beamten, namentlich die der Verwaltung. Der hannoversche Bestandteil betrug ursprünglich nur 108 Quadratmeilen mit 300000, denn es handelte sich damals lediglich um das Göttingen-

Digitized by Google

Grubenhagensche mit 52 Quadratmeilen und 170000 und um das Osnabrücksche mit 56 Quadratmeilen und 136000 Einwohnern; erst 1810 wurde der übrige Teil des Kurfürstentums Hannover, der bis dahin in unmittelbar französischem Besitz geblieben war, dem Königreich Westfalen zugelegt, dessen Umfang dadurch auf 1150 Quadratmeilen mit fast drei Millionen stieg, also beinahe verdoppelt wurde; damals hat der hannoversche Anteil den preußischen übertroffen; diese Vergrößerung wurde aber nach wenigen Monaten in der Hauptsache wieder rückgängig gemacht dadurch, daß der nördlichste Teil Hannovers und außerdem das Osnabrücksche in Frankreich inkorporiert wurden. Kurhessen bildete mit 100 Quadratmeilen und 400000 den vierten Teil Westfalens; Braunschweig war etwa 70 Quatratmeilen und 200000 groß. Nur der preußische Anteil war durch Vertrag, Hannover, Kurhessen und Braunschweig durch deballatio erworben.

Man war weit davon entfernt, eine tyrannische Fremdherrschaft aufrichten zu wollen. Im Gegenteil war der oberste Grundsatz bei der Errichtung die Herstellung eines neuzeitlichen Musterstaats mit allen Errungenschaften der Revolution, soweit sie von Napoleon gutgeheißen waren. Wie es Leist in der Schlußrede vom 12. März 1810 ausgesprochen hat, in den westfälischen Einrichtungen sei das Vorbild für die übrigen Staaten des Rheinbundes zu erblicken. Namentlich gegen Preußen sollte Westfalen ein stärkeres Bollwerk bilden als die Elbe; niemand sollte wünschen, unter die preußische Willkürherrschaft zurückzukehren. Westfalen sollte sogar ein Werkzeug weiterer Propaganda sein; man sah ein, daß es für jetzt nicht möglich sei, das Land zu französieren, aber man betrachtete doch die Westfälinger als künftige Franzosen.

Digitized by Google

Zwar von Volkssouveränität, von Menschenrechten und von Gewaltenteilung war in der von Napoleon selbst d. d. Fontainebleau, 15. November 1807 erlassenen, vom französischen Staatssekretär Maret gegengezeichneten und von Jérôme durch Dekret vom 7. Dezember 1807 lediglich publizierten Verfassungsurkunde keine Rede. Sie war auch nicht eigentlich ein Abklatsch der französischen Verfassung, die damals in verschiedene Urkunden zersplittert war, auch deshalb nicht, weil manche französische Einrichtungen auf ein so viel kleineres Land schlechterdings nicht übertragbar waren; von den großen Staatskörpern fehlte in Westfalen nicht nur das Tribunat, welches ziemlich gleichzeitig in Frankreich aufgehoben wurde, sondern auch der Senat.

Staatsministerium und Staatsrat wurden von Frankreich einfach herübergenommen. Das Staatsministerium bestand wie in Frankreich aus einzelnen Fachministern, von denen jeder dem Könige verantwortlich war. Nach der Verfassung selbst, Art. 19 und 20, waren es vier Minister, einer für Justiz und Inneres, wobei zum Innern auch der Kultus, die Landwirtschaft und die öffentlichen Arbeiten gehörten, der Kriegsminister, der Finanzminister, der Minister für Handel und öffentlichen Schatz und der Minister-Staatssekretär für das Auswärtige; durch Dekret vom 2. Dezember 1808 wurde aber das Ministerium für Justiz und Inneres in zwei Ministerien zerlegt, so daß es vom 1. Januar 1809 ab fünf Minister gab. Von diesen waren Franzosen Siméon, der Minister des Inneren und der Justiz, zuletzt der Justiz, der kein Wort Deutsch verstand, und die Kriegsminister, die sich bis 1812 gefolgt sind, bis auf den Grafen Höne, der im Almanach von 1813 als solcher aufgeführt wird; die übrigen waren Deutsche. Finanzminister wurde am 8. Mai 1808 der Präsident der

Digitized by Google

Kriegs- und Domänenkammer zu Magdeburg, Hans von Bülow, der Vetter Hardenbergs, der spätere preußische Finanzminister (1813—1817), der schon seit dem 11. Dezember 1807 Mitglied des Staatsrats gewesen war, bis 1811 blieb und dann von einem anderen Preußen, Malchus, früher Kriegs- und Domänenrat bei der Halberstädter Kammer, ersetzt wurde und bis zuletzt als Graf von Marienrode blieb. Minister des Innern wurde bei der Teilung des Siméonschen Ministeriums der frühere Braunschweigische Minister von Wolffradt, der zuerst im Staatsrate Präsident der Sektion des Inneren und der Justiz gewesen war und der bis zu Ende blieb; Minister-Staatssekretär war anfangs der Deutsche Tacitus, der Schweizer Johannes von Müller, der dieses Amt aber nur vom 23. Dezember 1807 bis zum 21. Januar 1808 innegehabt hat, um dann auf seinen Wunsch Generaldirektor des Unterrichts zu werden, wo später der Göttinger Professor Leist sein Nachfolger wurde; im Staatssekretariat folgte ihm Jérômes intimer Freund und ehemaliger Sekretär, der Franzose Lacamus, aus Martinique gebürtig, bekannt als Graf von Fürstenstein, nachdem ihm das erledigte Lehen der Diede von Fürstenstein verliehen war; auch er blieb bis zuletzt; als französischer Gesandter in Kassel fungierte Reinhardt, als westfälischer Gesandter in Paris Graf Wintzingerode.

Der Staatsrat (Verfassungsurkunde Art. 21—28; Dekrete 24. Dezember 1807, 25. Mai 1809, 6. April 1810, 1. November 1812) stimmte hinsichtlich seiner Organisation bis in die Einzelheiten mit dem französischen Staatsrat überein; auch die Attribute waren genau dieselben: Entwerfung und Diskutierung von Entwürfen zu Gesetzen und Verordnungen, Entscheidung von Kompetenzkonflikten, von Verwaltungsstreitsachen und über die Frage, ob Be-

Digitized by Google

amte wegen ihrer Amtshandlungen vor Gericht gestellt werden sollten; neu war jedoch die Zuständigkeit des westfälischen Staatsrats als Kassationshof, wozu man sich wegen der Kleinheit des Gebietes hatte entschließen müssen, nachdem noch der Entwurf der Verfassungsurkunde einen besonderen Kassationshof enthalten hatte.

Im Staatsrat wurde französisch verhandelt, weshalb die von Napoleon gegebene Direktive, wonach mindestens die Hälfte der Mitglieder dem dritten Stande angehören sollte, nicht befolgt werden konnte; manche, wie Leist und Dohm, waren erst eben geadelt; der Adel war ja nach der Verfassung zulässig, nur daß kein ausschließliches Recht zu Ämtern, keine Befreiung von öffentlichen Lasten damit verbunden sein sollte.

Eine Beteiligung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens sollte stattfinden. Aber hierbei wurde das französische Vorbild nicht befolgt, weder das System der Konsularverfassung, noch das des Senatusconsults von 1802. Nach Art. 29—33 und 39—44 der Verfassung sollte in jedem Departement ein aus lebenslänglichen Mitgliedern bestehendes Departementskollegium errichtet werden, ein Mitglied auf je 1000 Einwohner, doch so, daß die Zahl der Mitglieder nicht unter 200 sein durfte. Diese wurden nicht gewählt wie in Frankreich, sondern vom Könige ernannt, der nur insofern beschränkt war, als er $^4/_6$ den Höchstbesteuerten, $^1/_6$ den reichsten Kaufleuten und Fabrikanten und $^1/_6$ den ausgezeichnetsten Gelehrten und Künstlern sowie den um den Staat meistverdienten Einwohnern entnehmen mußte. Diese vom Könige ernannten Wahlversammlungen hatten für die Stellen der Friedensrichter sowie für die Stellen der drei Conseils: der Departements- der Distrikts- und der Munizipalräte, und zwar für jede

Digitized by Google

Stellung zwei Kandidaten dem Könige vorzuschlagen, außerdem aber die Mitglieder der Ständeversammlung, des Reichstags ohne jede Beteiligung des Königs zu wählen in der Weise, daß 70 Mitglieder aus den Grundeigentümern, 15 aus den Kaufleuten und Fabrikanten, 15 aus Gelehrten und den um den Staat verdienten Einwohnern entnommen werden mußten.

Der Reichstag (états du royaume) bestand also aus 100 Mitgliedern, die alle drei Jahre zu $1/3$ zu erneuern waren; sie sollten zwar nach der Verfassung keine Diäten bekommen, aber das vor Eröffnung der ersten Ständeversammlung erlassene Dekret vom 10. Mai 1808 bewilligte solche im Betrage von täglich 18 Fr. nebst Reisekosten auf den dringenden Wunsch der Gewählten, wie in den Erwägungsgründen hervorgehoben wurde.

Zu der Kompetenz der Stände gehörte erstens die jährliche Feststellung des Finanzgesetzes, des Budgets; es hätten deshalb jedes Jahr Reichstage gehalten werden müssen; es sind aber nur zwei gehalten: der erste im Sommer 1808, der zweite und letzte während der ersten Monate des Jahres 1810. Außerdem hatte der Reichstag die Zustimmung zu Steuer-, Justiz- und Münzgesetzen, wobei jedoch keine volle Übereinstimmung zwischen dem französischen und deutschen Texte der Verfassungsurkunde besteht (Art. 22, 23). Dagegen war eine Zustimmung der Stände zur Verwaltungsorganisation und zur Verwaltungsgesetzgebung nicht vorgesehen, hier wurde vielmehr alles durch königliche Dekrete geregelt. Demgemäß sind, abgesehen von den beiden Budgetgesetzen, folgende Gesetze erlassen: während der Session von 1808 das über die Patentsteuer vom 5. August 1808 (II, 275), das über die bürgerliche Prozeßordnung vom 16. August 1808 (II, 487)

Digitized by Google

das über die peinliche Prozeßordnung vom 19. August 1808 (III, 3), das über die Grundsteuer vom 21. August 1808 (III, 107); in der zweiten Session das über die Patentsteuer vom 12. Februar 1810 (VII, 123), das über die korrektionelle Prozeßordnung vom 14. Februar 1810 (VII, 175), das über den Verkauf und die Besteuerung des Salzes vom 26. Februar 1810 (VII, 243) und das über die Einrichtung und Erhebung der Konsumtionssteuern vom 6. März 1810 (VII, 275). Die Annahme ist meistens mit sehr großer Mehrheit erfolgt, die der bürgerlichen Prozeßordnung mit 83:2 Stimmen. Es hat aber auch an Ablehnungen nicht gefehlt. Das 1808 vorgelegte Grundsteuergesetz wurde wenigstens anfangs abgelehnt und im Verlauf derselben Session erst dann angenommen, als es im Sinne der Stände abgeändert, von neuem eingebracht war. Das französische Enregistrement ist 1810 völlig am Widerstande der Stände gescheitert. Auch das Stempelgesetz ist damals abgelehnt, wofür Leist in seiner Schlußrede vom 3. März 1810 Mißverständnisse verantwortlich machte. Ob das Dekret vom 9. Juni 1810 (VIII, 263), das den Stempeltarif regelte, streng verfassungsmäßig war, mag dahingestellt bleiben; Malchus hatte den abgelehnten Entwurf in ein Dekret umgeformt, welches dann publiziert wurde. Wie zuletzt in Frankreich, so sollten in Westfalen von vornherein die Gesetzentwürfe im Plenum diskutiert werden dürfen; unter ähnlichen Modalitäten wie dort.

Hinsichtlich der Verwaltungsorganisation bestimmt die Verfassungsurkunde in Übereinstimmung mit dem französischen Recht, daß das Gebiet in Departements, die Departements in Distrikte (statt der französischen Bezeichnung Arrondissement), die Distrikte in Kantons und diese

Digitized by Google

in Munizipalitäten zerfallen sollten, in der Weise, daß die Zahl der Departements weder unter acht noch über zwölf, die Zahl der Distrikte jedes Departements weder unter drei noch über fünf sein sollte (Art. 34), daß jedes Departement durch einen Präfekten verwaltet wird, daß ein Präfekturrat die Streitsachen entscheidet und daß ein Generalrat bestehen solle (Art. 35); daß die Distrikte durch einen Unterpräfekten verwaltet werden, neben dem ein Conseil de district bestehen solle (Art. 36), daß jede Munizipalität durch einen Maire verwaltet wird und daß daneben ein Munizipalrat bestehen solle (Art. 37), endlich daß die Mitglieder der drei Conseils alle zwei Jahre zur Hälfte zu erneuern seien (Art. 38).

Alles weitere beruht nicht auf Gesetzen, sondern auf königlichen Verordnungen. Zunächst ist durch königliche Verordnung vom 24. Dezember 1807 die Einteilung in Departements und Distrikte erfolgt. Es wurden 8 Departements gebildet, kleiner als die französischen; das der Elbe mit Magdeburg als Hauptort, bestehend in der Hauptsache aus dem größten Teil des Herzogtums Magdeburg und der Altmark mit 253000 Einwohnern, in die 4 Distrikte Magdeburg, Neuhaldensleben, Stendal und Salzwedel zerfallend; das der Fulda mit Kassel als Hauptort, bestehend aus einem Teile von Niederhessen, Paderborn und einigen kleinen westphälischen Parzellen mit 240,000 Einwohnern, in die 3 Distrikte Kassel, Höxter und Paderborn zerfallend; das Harzdepartement mit Heiligenstadt als Hauptort, bestehend aus dem Fürstentum Eichsfeld, den Städten Mühlhausen und Nordhausen, der Grafschaft Hohenstein, einem Teile des Fürstentums Grubenhagen, aus kleineren braunschweigischen und hessischen Parzellen mit 210000 Einwohnern, in die vier Distrikte Heiligenstadt, Duderstadt, Osterode

Digitized by Google

und Nordhausen zerfallend; das Leinedepartement mit Göttingen als Hauptort, bestehend aus dem Fürstentum Göttingen, einem Teile von Grubenhagen und Teilen von Hildesheim, Braunschweig und Hessen mit 145 000 Einwohnern, in die beiden Distrikte Göttingen und Einbeck zerfallend; das Ockerdepartement mit dem Hauptorte Braunschweig, bestehend aus dem Hauptteil von Braunschweig, aus Teilen von Hildesheim und aus der Stadt Goslar mit 267 000 Einwohnern, in die 4 Distrikte Braunschweig, Helmstedt, Hildesheim, Goslar zerfallend; das Saaledepartement mit Halberstadt als Hauptort, bestehend aus Halberstadt, Blankenburg, Wernigerode, Quedlinburg, dem Saalkreise und Teilen von Mansfeld, mit 260 000 Einwohnern, in die 3 Distrikte Halberstadt, Blankenburg und Halle zerfallend; das Werradepartement mit Marburg als Hauptort, bestehend aus dem größten Teile des Hessischen mit 254 000 Einwohnern, in die 3 Distrikte Marburg, Hersfeld und Eschwege zerfallend; endlich das Weserdepartement mit Osnabrück als Hauptort, bestehend aus Osnabrück, einzelnen hessischen und westfälischen Gebieten, mit 334 000 Einwohnern, in die 4 Distrikte Osnabrück, Minden, Bielefeld und Rinteln zerfallend. Infolge der Vergrößerung des Jahres 1810 traten diesen 8 Departements durch Dekret vom 19. Juli 1810 drei neue hinzu, so daß es im ganzen 11 waren, das Norddepartement mit Stade als Hauptort, aus dem größten Teile von Verden, dem nördlichsten Teile von Hoya und einigen lüneburgischen Ämtern bestehend, mit 214 000 Einwohnern, in die 3 Distrikte Stade, Bremervöhrde und Verden zerfallend; das Departement der Niederelbe mit Lüneburg als Hauptort, aus dem größten Teile des Lüneburgischen, kleineren Teilen von Bremen und Verden, mit 218 000 Einwohnern bestehend, in die 3 Distrikte Lüneburg,

Digitized by Google

Harburg und Salzwedel zerfallend, endlich das Departement der Aller mit Hannover als Hauptort, aus dem größten Teile von Kalenberg, den südlichen Teilen von Lüneburg (Cellisches Quartier), dem größten Teile von Hoya und Diepholz bestehend, mit 250 000 Einwohnern, in die 3 Distrikte Hannover, Celle, Nienburg zerfallend. Es hatten dabei auch Modifikationen der älteren Departementseinteilung, des Leine-, Ocker-, Elb- und Weserdepartements stattgefunden.

Fast alle Beamten der Departements und der Distrikte waren Deutsche, sämtliche Präfekten, von denen die meisten früher dem preußischen Staatsdienste, in ungewöhnlicher Zahl der Kriegs- und Domänenkammer in Minden angehört hatten, wie Reimann, Präfekt des Werra- und später des Ockerdepartements, Hövell, Präfekt des Leinedepartements, Pestel und Delius, beide Präfekten des Weserdepartements, letzterer nachher des Leinedepartements. Nur die Beamten der technischen Verwaltungszweige waren in der Mehrzahl Franzosen.

Wie in Frankreich, so sollten auch in Westfalen in jeder Einzelgemeinde ein Maire mit Adjoints und ein Munizipalrat sein, sollte auch hier das Kleingemeindesystem herrschen, der bestehende Zustand konserviert werden. Indessen hörten doch die selbständigen Gutsbezirke, Rittergüter und Domänen auf als solche zu existieren, indem sie mit benachbarten Gemeinden verbunden wurden, sodaß die Zahl der selbständigen Elementarbezirke sich insoweit etwas veränderte; diese Vereinigung scheint übrigens keine vollständige gewesen zu sein, sodaß ein doppeltes Budget blieb: ein gemeinsames und zwei gesonderte, wie solches wenigstens für das Allerdepartement bezeugt ist.

Wie in Frankreich, so wurden auch in Westfalen die

Digitized by Google

Maires ernannt, in den größeren Orten vom Könige, in den kleineren von den Präfekten, ohne daß diese Ernennung an irgend welche Vorschläge gebunden gewesen wäre; wie in Frankreich, so entnahm man sie auch hier mit Vorliebe aus den Mitgliedern der Munizipalräte, welche ihrerseits ja auch, freilich auf Vorschlag der Departementskommission von zwei für jede Stelle, ernannt wurden. Beliebig ernannt, konnten sie ebenso beliebig entlassen werden; indessen wurde durch Dekret vom 20. Mai 1809, (V, 301) bestimmt, daß die bisherigen Ernennungen am 1. Januar 1810 nachgesehen werden und daß, wenn nichts zu erinnern wäre, sie durch königiiches Dekret bestätigt werden sollten und daß die auf diese Weise und später Ernannten nur auf den Vorschlag des Ministers des Innern entsetzt werden dürften.

Alles weitere ist durch das aus dem französischen Original wörtlich übersetzte Dekret vom 11. Januar 1808, das sich nicht einmal in Übereinstimmung mit der westfälischen Verfassung befand (vgl. Art. 1 und 15 des Dekrets mit Art. 34 und 35 der Verfassung, den § 27 des Dekrets mit dem § 37 der Verfassung) geordnet worden. Zur Ergänzung dienen die beiden im Briefstil an die Präfekten gerichteten Instruktionen vom 26. Januar und 4. Februar 1808, die im Bulletin zwar nicht publiziert, aber als Zugaben zu Band I, Nr. 13 und 16 abgedruckt sind, die erste für die Präfekten selbst, wo die französische Verwaltungsorganisation überschwenglich gepriesen wird und wo auch wiederum der Satz nicht fehlt, daß Verwaltung Sache eines einzelnen sei; die andere für die Präfektur-, Departements- und Distriktsräte, für die Unterpräfekten, Maires, Adjoints und die Munizipalräte. Für die Maires und die Adjunkten war in Übereinstimmung mit Frankreich schon durch das

Digitized by Google

Dekret vom 11. Januar 1808 eine Entschädigung in Aussicht genommen, aber im Unterschiede von Frankreich durch das Dekret vom 13. Dezember 1808 in ganz exorbitanter Höhe namentlich für die Städte festgesetzt; sie sollte zwar nur auf Verlangen gezahlt werden und auf Grund einer Erklärung der Munizipalräte, daß die Gemeinden imstande seien, diese Ausgabe zu bestreiten; indessen beides stand nur auf dem Papier; alle verlangten die Entschädigung, und Wolffradt, an den die Rekurse gingen, klagte, daß man selbst in Gemeinden ohne Vermögen die Stellen als Bedienungen angesehen habe, die ein gemächliches Einkommen gewährten, die ihre Inhaber allein ernähren sollten. Zu leisten hatten die westfälischen Maires weniger als die französischen; insbesondere wurde ihnen die Führung der Zivilstandsregister nicht zugemutet, sondern den Predigern und Geistlichen aller Religionen wenigstens provisorisch übertragen (Dekret vom 22. Januar 1808). Meistens wurden auf dem Lande die Rittergutsbesitzer zu Maires ernannt. „Die mehrsten Edelleute,“ schreibt Wolffradt, „befolgten meinen Rat, die Mairestellen anzunehmen.“ Wie es auch in Frankreich unter Napoleon der Fall war. „In dem Städtchen Dülmen im Münsterschen war der Herzog von Croy Maire“ (v. Wolffradt, Denkwürdigkeiten, in der Deutschen Rundschau 1885, S. 376 ff., 1886, S. 52 ff., S. 66). Ein Mann freilich wie der spätere Oberpräsident v. Vincke äußerte sich, als ihm die Zumutung im Herzogtum Berg gemacht wurde: „Zu einem Werkzeug der neuen Regierung kann ich mich unter keinen Umständen bestimmen. Lieber will ich Tagelöhnerarbeit verrichten. Ich werde alles aufbieten, einem Maireposten zu entgehen, wenn mir solcher aufgenötigt werden sollte, obgleich das eigene Interesse zu solchem rät und er auch der unschuldigste ist“ (v. Bodel-

Digitized by Google

schwingh, Leben des Oberpräsidenten v. Vincke, 1853, S. 484).

Sehr weit entfernte man sich von dem französischen Vorbilde durch eine Einrichtung, die weder in der Verfassung, noch in irgend einem Gesetze und Dekrete vorgesehen war, sondern wie die ähnliche Einrichtung in den vier rheinischen Departements lediglich auf der Praxis der Verwaltungsbehörden beruhte. Indem man wie am Rhein, so auch in Westfalen mit den Maires der Einzelgemeinden nicht auskommen zu können glaubte und zwar wegen der Unkenntnis der französischen Sprache, da doch die große Mehrzahl Bauern waren, so gelangte man hier wie dort zu Kantonmaires. Schon am 7. Juli 1808 hatte der Minister des Innern und der Justiz (Winkopp, Rheinischer Bund, VII, 323, 331) vor dem Reichstage geäußert, daß die Zahl der Gemeinden vermindert werden und daß womöglich über jeden Kanton ein Maire gesetzt werden müsse, zu welchem die anderen in das Verhältnis wie früher die Vögte zu den Oberamtmännern zu treten hätten. Zur Durchführung ist das zuerst im Weserdepartement gelangt durch Dekret vom 28. April 1808, wonach in der Regel in jedem Kanton eine Munizipalität sein sollte; es waren das Gegenden, wo die Verhältnisse der Einrichtung insofern entgegenkamen, als es wegen der zerstreuten Wohnungen eigentliche Dörfer nicht gab; ausgenommen waren jedoch 9 Kantone des Distrikts Bielefeld, deren jeder in 2 Munizipalitäten zerfallen sollte, weil man in diesen dichter bevölkerten, mit Dörfern und Gütern ausgestatteten Landesteilen mit den Halbkantonen als Verwaltungsbezirken über den Elementargemeinden besser fahren zu können glaubte. Der Minister des Innern v. Wolffradt hat dann am 2. Februar 1810 dem Reichstage davon Kenntnis gegeben,

Digitized by Google

daß Kantonmaires ernannt seien, daß man zu diesen Stellen die vorzüglichsten Munizipalmaires genommen habe als Muster für die übrigen, um sie anzuweisen und zu leiten. Dadurch sei die Administration der Präfekten und Unterpräfekten ungemein erleichtert; er klagt jedoch über die hohen Bureaukosten, welche diesen Kantonmaires hätten zugestanden werden müssen, und darüber, daß es nicht zu vermeiden gewesen sei, auch Personen, welche dem Kanton fremd seien, mit solchen Stellen zu betrauen; er stellt deshalb in Aussicht, allmählich mehrere Kantons einem einzigen Kantonmaire anzuvertrauen, wie solches im Werradepartement schon geschehen sei, dessen 54 Kantons von 15 Kantonmaires verwaltet würden. Bei der Annexion des größten Teiles von Hannover 1810 trat das Bedürfnis am stärksten hervor, weil hier die Einzelgemeinden ganz besonders klein waren, wie aus einer Verfügung Wolffradts vom 30. Oktober 1810 an die hannoverschen Präfekten hervorgeht. Eine nicht geringe Förderung hat diese Entwicklung dadurch erfahren, daß es galt, den energischen Widerstand der Bevölkerung gegen die Militärpflicht zu brechen. In einem wegen Vollziehung des Dekretes vom 29. Juni 1808, betreffend Maßregeln gegen die Deserteurs, die widerspenstigen Konskribierten und deren Begünstiger an die Präfekten gerichteten Runderlasse des Ministers des Innern und der Justiz vom 30. Juni 1808 (abgedruckt im zweiten Bande des Bulletins S. 195 mit besonderen Seitenzahlen) heißt es nach den üblichen Klagen über die Untüchtigkeit der Maires überhaupt, daß sie vor allem die Deserteurs nicht gehörig überwachten, die oft in ihrem Heimatsdorfe so ruhig lebten als ob sie sich auf Urlaub befänden. „Um diesem Mangel abzuhelfen, haben Sie folgendes zu tun. Sie suchen in jedem Kanton denjenigen

Digitized by Google

Maire aus, den Sie für den tüchtigsten halten, und übertragen ihm alle in seinem Kanton auf die Konskription sich beziehenden Verrichtungen; Sie haben die übrigen Maires davon zu benachrichtigen, daß diese ihm untergeordnet seien und den in dieser Hinsicht erteilten Befehlen Folge zu leisten und in allen schwierigen Fällen dessen Entscheidung anzurufen haben; sie haben sich schriftlich oder mündlich an ihn zu wenden wie ehemals die Bürgermeister an die Beamten." Aus dem Almanach royal de Westphalie pour l'an 1810 und aus dem pour l'an 1812 ergibt sich, daß alle Kantons Kantonmaires hatten; in dem von 1810 wurden sie noch nicht der ordentlichen Verwaltungsorganisation eingereiht, noch nicht bei den Präfekten und Unterpräfekten, sondern am Schlusse nach Departements geordnet, für jedes nach alphabetischer Folge aufgeführt, während sie in dem für 1812 bei jedem einzelnen Distrikte in der Weise, daß der Name des Kantons voransteht, der Name des Maires folgt, aufgeführt werden. Erst im Almanach von 1812 ist auch in der Einleitung zwischen der Administration de district und der Administration municipale ein Abschnitt eingeschoben „Administration des cantons" folgenden Inhalts: „Les maires de canton, placés provisoirement dans l'hiérarchie administrative entre les souspréfets et les maires de commune sont au même temps maires de la commune où ils ont leur domicile. Institués pour rendre une administration plus uniforme et plus promte, ces maires qui n'ont point d'ajoint, inspectent et dirigent les travaux des maires de commune qu'ils surveillent." Die westfälischen Kantonmaires waren also Commissarii perpetui der Unterpräfekten, keine eigentliche Zwischeninstanz; sie hatten es zwar auch in kommunaler Hinsicht mit der Beaufsichtigung der Einzel-

Digitized by Google

gemeinden zu tun, insofern sie auch über deren Haushalt die Kontrolle zu führen hatten. Aber im großen und ganzen haben die Kantons des Königreichs Westfalen nicht selbständige Kommunalverbände, Samtgemeinden gebildet; wie auch auf dem ersten Landtage der Provinz Westfalen 1826 bestätigt worden ist, daß unter der Fremdherrschaft das Vermögen der Einzelgemeinden gesondert geblieben sei. Zusammenlegungen von Einzelgemeinden gingen daneben her; im Saaledepartement ist die Zahl von 310 auf 263, im Leinedepartement von 382 auf 251 durch Dekret vom 18. April 1808 reduziert worden; ganz besonders fand das statt bei der Annexion des größten Teils von Hannover, wo vorgeschrieben wurde, daß die Gemeinden möglichst aus 300—500 Einwohnern bestehen sollten (Instruktion vom 13. Mai 1810), während sie in Lüneburg und Hoya oft nur aus 40—90 Einwohnern bestanden hatten.

Unter den Subaltern- und Unterbeamten, namentlich bei der Polizei, auch in der Gensdarmerie war das französische Element ziemlich stark vertreten.

Unter etwa 1000 Offizieren zählte man deren nur 82 Franzosen.

„L'ordre judiciaire est indépendent," heißt es im Art. 40 der Verfassung. Nach Art. 47 sollten hinfort als Gerichte bestehen: für das ganze Königreich ein Appellationsgerichtshof (die Funktion des Kassationshofes war dem Staatsrate beigelegt worden), für jedes Departement ein Kriminalgerichtshof, für jeden Distrikt ein Zivilgericht erster Instanz, für jeden Kanton ein Friedensgericht.

Das damals geltende französische Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. ventose VIII, 18. März 1900 und das westfälische Dekret betreffend die Verfassung der Gerichtshöfe vom 27. Januar 1808 stimmen materiell völlig überein;

Digitized by Google

formell haben sie die umgekehrte Ordnung; das französische Gesetz geht von unten nach oben, beginnt nach den Dispositions générales (Tit. I, Art. 1—5) mit den Tribunaux de première instance (Tit. II, Art. 6—20); es folgen die Appellationstribunale (Tit. III, Art. 21—31), die Kriminaltribunale (Tit. IV, Art. 32—39), die Tribunale des Departements der Seine (Tit. V, Art. 40—47), der Kassationshof (Tit. VI, Art. 48—101), und endigt mit den Greffiers usw. (Tit. VII, Art. 102—107). Dagegen beginnt das westfälische Dekret mit dem Appellationsgerichte (Tit. I, Art. 1—18), es folgen die Kriminalgerichte (Tit. II, Art. 1—7), die Distriktstribunale (Tit. III, Art. 1—13), die Generalprokuratoren und die königlichen Prokuratoren (Tit. IV, Art. 1—5), was im französischen Gesetze bei den einzelnen Titeln über die Gerichte erledigt war; die Greffiers usw. (Tit. V), die Friedensrichter (Tit. VI) und schließlich die allgemeinen Verfügungen.

Das Appellationsgericht in Kassel bestand aus drei Präsidenten und 26 Richtern, welche jedoch zugleich die Funktion der Präsidenten der acht Departementskriminalgerichte wahrzunehmen hatten, und zerfiel in drei Sektionen zu je sechs Richtern. Das Appellationsgericht war zuständig für Berufungen von den Distriktsgerichten in Zivilsachen. Die Departementskriminalgerichte bestanden aus einem Präsidenten und zwei Richtern. Die Distriktstribunale, bestehend aus einem Präsidenten und fünf Richtern, waren für Zivilsachen die erste, in unbedeutenderen die endgültige Instanz; für die vor die Friedensrichter gehörigen Strafsachen, für Polizeikontraventionen und für die gleichfalls vor die Friedensrichter gehörigen Bagatellzivilsachen die zweite Instanz. Die Friedensgerichte bestanden aus einem Friedensrichter und zwei Gehilfen;

Digitized by Google

die Zuständigkeit ergibt sich aus dem Bisherigen. Handelsgerichte waren statthaft. Die früheren Gerichte aller Art, insbesondere die geistlichen, städtischen und Patrimonialgerichte sowie alle und jede Exemtionen wurden aufgehoben.

Alle Richter wurden vom König ernannt auf Lebenszeit, aber erst nach fünfjähriger Amtsdauer. Die Amtsentsetzung eines Richters konnte nur wegen Verletzung der Amtspflichten auf Beschluß des Appellationsgerichts vom Könige ausgesprochen werden (Art. 48. 50. 51). Die Ernennung der Friedensrichter durch den König erfolgte auf Vorschlag der Departementskollegien auf vier Jahre.

Die Einführung des Ministère public geschah nach napoleonischem Muster.

Diese Gerichtsverfassung wurde durch das mit dem Dekrete vom 27. Januar 1808 wörtlich übereinstimmende Dekret vom 7. August 1810 auf die vormals hannoverschen Gebietsteile, die drei neuen Departements, übertragen. Nur wurde ein zweites Appellationsgericht in Celle errichtet, dem auch einige, wenn der Ausdruck erlaubt ist, altwestfälische Gebietsteile, die Departements der Elbe und der Ocker, zugelegt wurden. Außerdem wurde jetzt angeordnet, daß bei erfolgter Kassation durch den Staatsrat die beiden Appellationsgerichte umschichtig das neue Urteil fällen sollten, während es bisher durch das Plenum des Appellationsgerichts in Kassel mit Ausschluß der beim ersten Urteil beteiligt gewesenen Mitglieder gefällt worden war.

Der Code Napoléon wurde in der Gestalt vom 3. September 1807 schon durch Art. 45 der Verfassung vom 1. Januar 1808 ab als bürgerliches Gesetzbuch eingeführt. Eine offizielle deutsche Übersetzung wurde erst durch Dekret vom 21. September 1808 publiziert. Wie in Frankreich nicht als subsidiäres Recht, sondern unter Aufhebung

Digitized by Google

sowohl des gemeinen Rechts, des römischen und kanonischen, auch aller Reichsgesetze, aller Landesgesetze und Verordnungen, speziell auch des A.L.R., als auch aller Partikularrechte, aller Statuten, Observanzen und Gewohnheiten.

Zur Einführung des Code pénal ist es bei der Gründung des Königreichs Westfalen schon deshalb nicht gekommen, weil dieser erst viel später, im Jahre 1810, in seiner definitiven Gestalt zustande gekommen und in Frankreich erst mit dem 1. Januar 1811 in Kraft getreten ist. Es bestand zwar der Plan einer Neugestaltung und Vereinheitlichung des Strafrechts, der aber von vornherein ohne großen Eifer verfolgt wurde. „In einer anderen Session", sagte der Minister des Innern und der Justiz dem Reichstage am 7. Juli 1808 bei seiner Darstellung der Lage (Winkopp, VII, 342), „wird Ihnen ein Pönalkodex vorgelegt werden, mit welchem es weniger eilig war sich zu beschäftigen als mit anderen Ihnen vorzutragenden Gegenständen; die peinlichen Gesetze in den meisten Staaten, welche das Königreich bilden, sind sanft und allenfalls kann die königliche Gnade sie mildern. Auch habe ich den westfälischen Völkern mit Vergnügen die Gerechtigkeit zu leisten, daß Verbrechen selten vorkommen." Man ist später nie darauf zurückgekommen. Es blieb während der ganzen Dauer in den früher preußischen Teilen der Teil II, Titel 20 A.L.R., in den anderen die Karolina mit ihren Reichsnebengesetzen, mit den partikularen Landesgesetzen und mit dem Gerichtsgebrauch fortbestehen, so daß beim Untergang des Königreichs Westfalen nichts geändert zu werden brauchte.

Hinsichtlich des gerichtlichen Verfahrens war in der Verfassung Art. 45 nichts weiter vorgeschrieben, als daß es öffentlich sein solle, was ebensowohl für den Straf- als auch für den Zivilprozeß galt.

Digitized by Google

Das Zustandekommen einer neuen bürgerlichen Prozeßordnung war nicht ganz normal; die Materie gehörte zweifellos in das Gebiet der Gesetzgebung; die Stände sind auch gleich beim ersten Zusammentreten damit befaßt; sie haben aber in ihrer ersten Session nur die drei ersten Bücher erledigt, die auch sofort am 16. August 1808 als Gesetz publiziert wurden (Art. 1—418). Die Absicht, die übrigen fünf Bücher noch bis zu dem für den 1. März 1809 in Aussicht genommenen Anfangstermin zu erledigen, scheiterte an dem Nichtzusammentritt der Stände, so daß nichts übrig blieb, als diese fünf Bücher neben den abschließenden allgemeinen Verfügungen durch königliche Dekrete einstweilen in Kraft zu setzen. Beim nächsten Zusammentritt ist auch dieser Rest (Art. 419—962) den Ständen vorgelegt, von diesen angenommen und durch Gesetz vom 12. März 1810 nochmals in der Gesetzsammlung publiziert worden.

Wie schon dieser Vorgang vermuten läßt, handelte es sich bei der bürgerlichen Prozeßordnung nicht um eine einfache Übertragung des Code de procédure vom 29. April 1806. Die Stände wollten doch dies und das anders gestaltet wissen. In welcher Weise, ergibt sich aus der Rede des Ministers der Justiz und des Innern in der Sitzung des Reichstags vom 7. Juli 1808: Westfalen würde am besten getan haben, wenn es wie Italien die französische Prozedur einfach angenommen hätte; statt dessen hätten die Rechtsgelehrten von der Gesetzgebungssektion viele Regeln beibehalten und aufgenommen, welche ihnen vor der französischen Prozedur den Vorzug zu verdienen geschienen und die jedenfalls das Gute hätten, Gebräuchen gemäß zu sein, welchen man ungern entsagen wollte; so sei ihnen der französische Codex Führer und

Digitized by Google

Beispiel, nicht strenge Regel gewesen. „Ich glaube, man hätte das Verfahren einfacher gestalten können, aber Männern, die an schwerere Formen gewöhnt waren, erschien es simpel genug; für jetzt sind nützliche Neuerungen in zureichender Zahl herbeigeführt, Zeit und Erfahrung werden weiter belehren“ (Winkopp, VII, 337). Auch Leist in seiner Schlußrede vom 12. März 1810, als auch die letzten fünf Bücher in Gesetzesform gebracht waren, spricht davon, daß diese Prozeßordnung durch Zusätze, Erklärungen, Veränderungen, Weglassungen, durch Annahme verschiedener in deutschen Provinzen herrschender Grundsätze von seinem Vorbilde in vielen Stücken abweiche (Winkopp, XV, 403). Im ganzen ist es damit nicht weit her; von irgend welchem Kompromiß zwischen französischen und deutschrechtlichen Anschauungen kann nicht entfernt die Rede sein; auf der ganzen Linie war der gemeinrechtliche Prozeß vom französischen geschlagen; die Unmittelbarkeit, die Prozeßführung durch die Parteien, die Einschränkung von Rechtsmitteln und von Fristen, mit einem Worte die Einfachheit, Schnelligkeit und Wohlfeilheit hatte den Sieg davongetragen, und man kann es Strombeck nachfühlen, mit welcher Freude er in Eimbeck und Celle an die Aufarbeitung der Reste ging.

Hinsichtlich des Strafprozesses schrieb der Art. 46 der Verfassung nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch die Mitwirkung von Geschworenen vor und zwar vom 1. Juli 1808 ab, obgleich wie Napoléon so auch Siméon eigentlich gegen Geschworene waren. Doch spendete letzterer ihnen vor dem Reichstag am 7. Juli 1808 (Winkopp, VII, 339) großes Lob.

Auch die westfälische Strafprozeßordnung, loi 19. August 1808, relatif à la procédure criminelle (III, 3—83), ist

Digitized by Google

formell keine Nachahmung des Code d'instruction criminelle, der erst im November und Dezember 1808 dem Corps législatif vorgelegt, erst am 16. Dezember 1808 publiziert und erst am 1. Januar 1811 in Geltung gesetzt wurde. Die westfälische Strafprozeßordnung beruht trotzdem durch und durch auf französischen Grundlagen. Sie weicht nur darin von diesen ab, daß bloß die Urteilsjury, nicht auch die Anklagejury eingeführt wurde; aber die Anklagejury wurde auch in Frankreich bereits am 16. Dezember 1808 abgeschafft. Merkwürdig bleibt, daß eine so tiefgehende Umgestaltung des Strafverfahrens ohne jede Änderung des materiellen Strafrechts erfolgt ist.

Auch darin folgte man dem französischen Vorbilde, daß die eigentliche Strafprozeßordnung streng geschieden wurde von der Polizeistrafprozeßordnung; eine solche (für die jurisdiction correctionelle) wurde durch Dekret vom 18. März 1809 (IV, 623—656) erlassen, um im Gesetze vom 14. Februar 1810 (VII, 175—223) in umgearbeiteter und mehrfach ergänzter Gestalt zu erscheinen.

Das Hypothekenwesen wurde durch Dekret vom 23. September 1809 (III, 95—103), das Notariat durch Dekret vom 27. Februar 1809 (IV, 255—339), das Gebührenwesen für die Gerichte durch Dekrete vom 11. November 1810 (IX, 225—303) und vom 22. Mai 1813 (XIII, 453—469) für die Friedensgerichte durch Dekret vom 21. Juli 1809 (VI, 163—189), für Anwälte durch die Dekrete vom 18. November 1812 (XIII, 351—411) und vom 22. Mai 1813 (XIII, 453—469), für Gerichtsboten durch die Dekrete vom 11. März 1809 und 22. Juli 1813 (XIII, 61—115), für Hypothekenwesen durch das Dekret vom 16. Januar 1809 (IV, 43—49), für Notare durch das Dekret vom 14. Mai 1810 (VIII, 43—46), endlich die Amtskleidung

Digitized by Google

durch Dekret vom 4. September 1810 (IX, 5) wurden mit geringen Abweichungen nach französischem Muster eingerichtet.

Im ganzen war man gar nicht so unzufrieden; man beklagte sich hauptsächlich nur über die Militärpflicht, über die Höhe der Steuern und über die durch das Kontinentalsystem bewirkte Preissteigerung; was aber alles weniger mit den westfälischen Verhältnissen, als mit der Zugehörigkeit zum Rheinbunde, mit der Abhängigkeit von Frankreich zusammenhing.

Digitized by Google

Sechstes Kapitel.

Die Aufnahme der Revolution in der deutschen Literatur.

Das Freiheitsfest vor den Toren Hamburgs am ersten Jahrestage der Erstürmung der Bastille, das von 10 Uhr morgens während des ganzen Tages mit Gesang, Tanz und Tränen der Rührung gefeiert wurde unter Beteiligung von Klopstock, der seine dänische Pension fortbezog, aber zwei neue Oden vorlas, unter Beteiligung des Freiherrn v. Knigge, der seinen Orden in die Tasche steckte, um sich mit dem tricoloren Freiheitsbande zu schmücken, der sich aber in derselben Zeit in Hannover um den Posten eines Oberhauptmanns bewarb, mit Trinksprüchen auf die baldige Nachfolge in Deutschland, mit Geldsammlungen „der drei schönsten Weiber“ für die Armen: der Republikanismus solcher Freiheitsschwärmer war nicht tragisch zu nehmen (Weiland, Festrede bei der Göttinger Preisverteilung am 4. Juli 1889). Und ebensowenig hatten ähnliche Ulks an ein paar anderen Orten etwas zu bedeuten.

So unvollkommen das Mittel auch ist, da die große Masse noch völlig unliterarisch war, die wenigsten auch nur lesen konnten, so läßt sich doch die Aufnahme von

Digitized by Google

Zeitereignissen nur im Spiegel der zeitgenössischen Literatur einigermaßen erkennen. Und wenn es sich dabei auch in der Tat nur um Minoritäten handelt, so sind doch von jeher eben die Minoritäten es gewesen, welche die Geschichte gemacht haben.

Nun gab es im damaligen Deutschland eine politische Literatur überhaupt nicht. Es gab weder Zeitungen im heutigen Sinne noch andere Organe der öffentlichen Meinung. Die paar politischen Broschüren von Rehberg, Ernst Brandes und Genz, die sämtlich Gegner der Revolution waren, kommen dafür wenig in Betracht, um so weniger, als auch andere im entgegengesetzten Sinne erschienen.

Um so mehr wird die sogenannte schöne Literatur befragt werden müssen.

Das ist neuerdings in sehr umfassender Weise von zwei französischen Schriftstellern geschehen, von Hippolyte Carnot, Les premières échos de la révolution française au delà du Rhin (Séances et travaux de l'académie des sciences morales et politiques, 130, 1—45), und von Jaurès, Histoire socialiste (III, 442—648), namentlich von letzterem, denn die Auszüge bei ihm erstrecken sich über mehr als 200 Seiten und beziehen sich auch auf England und die Schweiz. Beide, Carnot und Jaurès, kommen etwa zu demselben Resultate, welches bei Jaurès schon aus der Überschrift hervorgeht: „Causes politiques et économiques qui s'opposent en Allemagne au mouvement révolutionnaire,“ und welches er dahin formuliert: „Non, l'Allemagne des artisans, des petits bourgeois et des paysans était somnolente encore et l'Allemagne des penseurs regardait curieuse, souvent sympathique, mais d'un esprit d'abord assez détaché et à demi passif“ (III, 532); die Deutschen, sagt er ein anderes Mal, seien spectateurs, nicht acteurs gewesen (535); auch Forster sei

Digitized by Google

sei keine Ausnahme gewesen, er habe sich in einer „situation terriblement fausse“ befunden, er habe, abgesehen von den Rheingegenden, die auch noch nicht reif gewesen seien, keinen Augenblick an die Möglichkeit einer deutschen Revolution geglaubt (III, 578, 586, 593, 595, 607).

In der Tat war in Deutschland nicht nur das Interesse an der französischen Revolution groß, wie sich auch darin zeigt, daß die Verfassung der Constituante bald nach ihrer Fertigstellung in deutscher Übersetzung von der Vossischen Buchhandlung in Berlin veröffentlicht wurde, sondern man stand ihr auch in weiten Kreisen, wie man heute sagen würde, sympathisch gegenüber. Nicht, daß man sich in Deutschland durch schlechte Regierungen gedrückt gefühlt hätte, es herrschte im ganzen wenig Sultanismus und viel Aufklärung. Aber die ganze Stimmung des 18. Jahrhunderts war freiheitlich und gleichheitlich. Freiheitstaumel und Fürstenmord trieben in den Musenalmanachen ihr Spiel; der Hainbund begeisterte sich an der Ode, mit der Stolberg das 20. Jahrhundert ansang, wo die Throne und die Tyrannen dahinsinken würden; der Wandsbecker Bote stellte die Forderung auf: „der König sei der bessere Mann, sonst sei der Bessere König.“ Auf dem Theater waren die Minister und Hofmarschälle, die Amtmänner und Justitiarien stets Bösewichter oder Narren, während der Bürgerstand sich vor Tugend nicht zu lassen wußte. Von den kleinen Verdrießlichkeiten, sagt Goethe, die dem jungen Jerusalem in vornehmer Gesellschaft begegneten, sei der ganze Mittelstand aufgeregt worden (Dichtung und Wahrheit, Zwölftes Buch, Weimarische Ausgabe XXVIII, 140 ff. 194 ff. 232). Aber nachahmen wollte man die französische Revolution nicht. Nur theoretisch galt die Republik als die ideale Staatsform. Man bellte wohl, aber man wollte

Digitized by Google

nicht beißen. Um so weniger, als viele Schriftsteller Kostgänger der Höfe waren. Sie dachten sich nicht viel bei ihren Äußerungen, es war nicht böse gemeint.

Das einzige, womit es ihnen bitter ernst war, war ihr Friedensbedürfnis. Man wollte Kriege überhaupt nicht mehr; namentlich auch Claudius stieß in dies Horn; den klassischen Ausdruck dafür hat aber Gellert gefunden in dem Welteroberer und seinem Reitknecht; nur Fichte stand abseits, er pries Friedrich den Großen auch wegen seiner Kriegstaten.

Als es nun vollends nach dem wirklichen Ausbruche der Revolution nicht so gemütlich zuging, wie man gedacht hatte, als die unvermeidlichen Begleiterscheinungen einer so gewaltigen Umwälzung zutage traten, da schlug die Stimmung sehr bald um.

Ganz unberücksichtigt geblieben von den beiden Franzosen ist Joachim Heinrich Campe. Einer der radikalsten Jünger der Aufklärung war „Johann Jakob“ Rousseau, wie der Sprachreiniger ihn nannte, sein Heiliger, dessen Contrat social ihm für ein Volksbuch galt, durch welches die Welt zum ersten Mal über staatliche Verhältnisse aufgeklärt worden sei. Auf die erste Nachricht vom Ausbruch der Revolution begab er sich von Braunschweig aus auf die Reise nach Paris; er erreichte zwar den Bastillesturm nicht mehr, aber verlebte dort die Zeit vom 3. bis 27. August 1789. Seine „Briefe aus Paris“, die noch zu Ende 1789 und schon im Sommer 1790 in dritter Auflage erschienen, sind für Freunde unfreiwilliger Komik eine wahre Fundgrube. Campe fand, „daß das ganze weiße, schwarze, braune, gelbe Menschengeschlecht rund um den Erdkreis herum ein allgemeines feierliches Herr Gott, dich loben wir anstimmen sollte;“ er nannte die freigewordenen Gallier neue Griechen

Digitized by Google

und Römer, die Pariserinnen Spartanerinnen, er glaubte, obgleich er noch niemals in Frankreich gewesen war, eine völlige Umgestaltung des Volksgeistes feststellen zu können; er ist bis zu Freudentränen gerührt über die allgewaltigen, wunderähnlichen Wirkungen, welche das Freiheitsgefühl hervorgebracht hat; er sieht das an den frohen, auf ihren nunmehrigen Vorzug vor anderen Völkern stolzen Gesichtern; er weidet sein Auge am Anblick freigewordener Menschen, die er hätte umarmen mögen; er kommt aus der Rührung über die Wiedergeburt gar nicht heraus und muß sich fortwährend die Augen trocknen; von dem hohen Bürgersinn und dem Freiheitsenthusiasmus ihrer Väter seien selbst die kleinsten Knaben beseelt, wenn sie nach ihrer Weise bewaffnet und mit Trommeln und Fahnen versehen durch die Straßen zögen. Es machte ihn auch nicht irre, als ihn ein übermütiger Postillon bei der Einfahrt in Paris in einem wenig empfehlenswerten Lokale absetzte, so sittlich entrüstet er auch darüber war. Campe hat das französische Bürgerrecht völlig verdient; an ihn gelangten ja auch die übrigen für Deutschland bestimmten Ausfertigungen, deren eine Schiller zu einem etwas verlegenen Briefe nötigte. Trug doch auch der im Campeschen Verlage erscheinende, historisch-genealogische Almanach für 1791, der doch hauptsächlich für den Adel bestimmt war, auf dem Titel die Bezeichnung „für das zweite Jahr der Freiheit“, somit den neuen französischen Kalender antizipierend.

Die Ausführungen von Carnot und Jaurès über Wieland müssen ergänzt werden.

Sobald von dem Verhältnis Wielands zur französischen Revolution die Rede ist, wird immer von neuem der Goldene Spiegel angeführt; indessen abgesehen davon, daß er

Digitized by Google

20 Jahre vor der Revolution geschrieben ist und daß es sich deshalb nur um das Verhältnis Wielands zur Stimmung des 18. Jahrhunderts handeln könnte, so geht selbst dafür aus dem Goldenen Spiegel für Wielands Gesinnung nicht das geringste hervor. Denn der Goldene Spiegel, dessen Inhalt übrigens Goethe in den Frankfurter Anzeigen 1772 wiedergegeben hat, ist einer jener damals so beliebten Staatsromane oder Utopien, von Mohl nicht erwähnt, in denen die verschiedensten Staatsverfassungen und Staatstheorien geschildert werden. Unter diesen ist auch eine, welche auf Rousseauschen Prinzipien beruhend Menschenrechte und ein Gesetzbuch enthält. Nun weiß man aber, daß Wieland, so sehr er zu den Anhängern der Aufklärung gehörte, zu den Anhängern Rousseaus nicht gehört hat. Er hat alle diese Verfassungen mit überlegener Welt- und Menschenkenntnis ironisiert. Im Goldenen Spiegel, hat Wieland im Merkur selbst gesagt, seien wachende Träume eines philosophischen Dichters oder dichterischen Philosophen enthalten (Breuker, Preußische Jahrbücher, Bd. 62 (1888), S. 149ff. Jaurès, III, 489, welche beide im wesentlichen übereinstimmen).

Um so größere Ausbeute gewähren die Aufsätze im Deutschen Merkur für Wielands politische Überzeugung, ganz besonder aber für den Stand der öffentlichen Meinung.

Der Standpunkt Wielands war, wie er selbst gesagt hat, der eines Zuschauers bei einem Drama, mit welchem keine andere ähnliche Weltbegebenheit an Größe und Wichtigkeit zu vergleichen sei, von der Höhe eines sicheren und ruhigen Ufers aus. Er hatte jedoch bei der Wichtigkeit des Merkurs für seine wirtschaftliche Existenz auf die Stimmung seiner Abonnenten, auf das literarisch interessierte Deutschland Rücksicht nehmen.

Digitized by Google

Der erste dieser Aufsätze 1789 in der Form des Dialogs, die Wieland überhaupt sehr liebte, weil sich damit eine gewisse Parteilosigkeit verbinden ließ, zeigt im ganzen eine wohlwollende Neutralität; dagegen wurde im zweiten noch aus demselben Jahre die Nationalversammlung stark angegriffen, während der dritte 1790 voll Rühmens war für die Aufhebung der Klöster; der vierte, auch aus 1790, stellte sich vollends auf die Seite der Revolution; das französische Volk sei Jahrhunderte hindurch gemißhandelt, durch einen unleidlichen Despotismus auf das äußerste gebracht, das alte Staatsgebäude sei nicht zu reparieren, ein völliger Neubau sei notwendig, die Revolution sei also ein heilsames Werk, das einzige Mittel, die Nation zu retten und wahrscheinlich glücklicher zu machen, als es eine andere Nation jemals gewesen sei, das französische Volk habe seine Stärke mit Weisheit gepaart und edle Männer an die Spitze gebracht, wenn die Nationalversammlung dennoch unterliege, geschehe es nicht durch ihre Schuld; im fünften Aufsatze, auch noch vom Jahre 1790, wird die Abschaffung des erblichen Adels gemißbilligt, aber nur, nachdem dem Adel alle möglichen Vorwürfe gemacht worden sind; der sechste leitet durch allgemeine Betrachtungen auf den siebenten über (beide aus 1791), der sich mit einem Schreiben der Revolutionsgesellschaft in London an die Gesellschaft der Konstitutionsfreunde in Straßburg beschäftigt und mit dem der Umschwung bei Wieland beginnt: „Seit Mirabeaus Tode muß es auch dem parteilosesten Zuschauer zuwider sein, nur ein Wort weiter über die französischen Revolutionshändel zu verlieren; ein Volk, das frei sein will und in zwei vollen Jahren noch nicht gelernt hat, daß Freiheit ohne Gehorsam gegen die Gesetze ein Unding ist, ein Volk, das sich zu Handlungen,

Digitized by Google

deren Kannibalen sich scheuen würden, hinreißen läßt . ."
Seine gute Meinung von dem Vermögen des französischen Volkes, die Freiheit ertragen zu können, habe beinahe mit jedem Posttage einen neuen Riß bekommen, er bleibt schließlich dabei, daß eine radikale Umgestaltung notwendig gewesen, zweifelt aber, ob die in Aussicht genommene Verfassung das richtige Mittel sei, ob nicht eine der englischen ähnliche vorzuziehen gewesen wäre; in einem Aufsatze von 1792 wird dann die Verfassung der Constituante einer vernichtenden Kritik unterzogen. Bei dieser Haltung ist es geblieben in zwei weiteren Aufsätzen aus demselben Jahre, deren einer sich mit Condorcet beschäftigt, in den drei Aufsätzen aus 1793, in einem von 1794, in den Gesprächen unter vier Augen 1798 und in den Abhandlungen über die angeblichen Vorzüge der Repräsentativdemokratie vor der monarchischen Regierungsform 1799.

So ganz Unrecht hatte Campe nicht, als er in einem Briefe an Knigge den Merkur ein Chamäleon nannte. Ähnlich Böttiger 1793; gerechter ist das Urteil von Jaurès, wenn er sagt, „Wieland note presque au jour le jour les impressions, que fait sur le spectateur allemand cette intéressante tragédie," und weiter, „Wieland réfletait exactement à cette date l'indécision générale en Allemagne." Die öffentliche Meinung schwankte und Wieland war ihr Prophet.

Nicht daß alle Welt mit ihm einverstanden gewesen wäre. Schon Schubart hatte Anstoß genommen. Am meisten aber der Professor Eggers in Kiel. Der hatte sich schon gegen die im zweiten Aufsatze enthaltenen Angriffe auf die Nationalversammlung verletzt gefühlt. Als dann aber mit dem siebenten Aufsatze der völlige Umschwung eingetreten war, als Wieland die Franzosen noch nicht reif für die Freiheit erklärt hatte, schrieb

Digitized by Google

er, wie das in solchen Fällen meistens geschieht, z. B. gegenüber den abmahnenden Schriften auf der Höhe des Kulturkampfes, er möge der guten Sache nicht ferner so schaden, seine Schriften würden weit und breit auch von den Mächtigen gelesen. Wieland richtete zur Abwehr ein Sendschreiben an Eggers, dieser hat repliziert, Wieland dupliziert. Eggers entdeckte übrigens im Rheinbunde die Anfänge, um die deutsche Nationalität wiederherzustellen, weshalb der Rheinbund besser germanischer Bund genannt werden müsse. Auch mit zwei Ungenannten hat sich Wieland herumgeschlagen, von denen der eine ihn aristokratischer Grundsätze beschuldigte, sofern diese Ungenannten nicht etwa von Wieland erfunden worden sind.

Schiller war zwar von der radikalen Stimmung des 18. Jahrhunderts erfüllt: das Volk sei die Quelle der höchsten Gewalt, der Fürst nur das Geschöpf der Nation; auch er sprach von dem blinden Recht des Starken, von dem Richterstuhl der freien Vernunft, auch er wollte aus dem Notstaate einen Vernunftstaat machen; noch in den Briefen an den Herzog von Augustenburg über die ästhetische Erziehung sprach er sich in diesem Sinne aus, die französische Revolution sei zu früh gekommen, es bedürfe daher der ästhetischen Erziehung, eine Aufgabe für mehr als ein Jahrhundert. Aber Jaurès sagt mit Recht: „il-y-a plus de rhétorique exaltée que de vertue révolutionnaire; pas un moment il ne s'était livré à la révolution.“ Nach der Hinrichtung Ludwigs XVI. hat er an Körner geschrieben, er habe vierzehn Tage lang keine französische Zeitung mehr in die Hand genommen, „so ekeln diese elenden Schinderknechte mich an.“ Schiller war überhaupt keine politische Natur: „auf den Hunderten von Blättern seines Briefwechsels stehen kaum mehr Äußerungen über die politischen

Digitized by Google

Verhältnisse als eine Seite füllen würden und das wenige sind fast nur Friedenswünsche". (Steffen, Schillers Stellung zum Fürstentum, in: Preußische Jahrbücher, Bd. 124, S. 517 ff.).

Und Goethe? Der tiefste Grund seiner Abneigung gegen die Revolution war der, daß sie wie einst das Luthertum ruhige Bildung zurückdränge (Das Distichon in zwei Fassungen überliefert; Weimarsche Ausgabe I, 354; V, 1. 218).

Jedenfalls wollte er sie nicht nachgeahmt haben:

„Nicht dem Deutschen geziemt es, die fürchterliche Bewegung
Fortzuleiten, und auch zu wanken hierhin und dorthin,
Dies ist unser! so laß uns sagen und so es behaupten!"

4/21/31

Piererache Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Digitized by Google

V.

Staatsrecht.

Meier, Ernst von, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert. I. Band Prolegomena. 8°. VIII und 242 S. II. Band Preußen und die französische Revolution. XI und 509 S. Leipzig (Duncker und Humblot) 1907. 1908. Preis *M* 5.40 und *M* 12.—

Der Verfasser hat bereits 1881 ein treffliches Buch über die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg veröffentlicht, dessen Vorzüge m. E. vor allem in der ausführlichen Darlegung der Entstehung der Gesetze und der Anschauungen der hieran beteiligten Personen beruht. Der zweite Band des vorliegenden Werkes — der demnächst erscheinende dritte soll „Preußen und die Rheinprovinz" behandeln — beschäftigt sich teilweise mit demselben Gegenstande, ist aber bereichert durch eine eingehende Darstellung der materiellen Reformgesetzgebung, die nach Stein und Hardenberg benannt wird. Eine neue Pointe hat die Darstellung dadurch erhalten, daß sie unter dem Gesichtspunkte erfolgt, inwieweit französische Einflüsse auf die preußische Staats- und Rechtsentwicklung stattgefunden haben, dann aber vornehmlich dadurch, daß der zweite Band zum großen Teile in einer leidenschaftlichen Polemik v. Meiers gegen das vor kurzem beendete große dreibändige Werk Max Lehmanns „Freiherr vom Stein" besteht. Lehmann hat nämlich, wie v. Meier im Vorwort zum zweiten Band behauptet, „die Auffassung vertreten, daß auch die Gesetzgebung Steins in der Hauptsache eine Nachahmung Frankreichs, eine Nachahmung der französischen Revolution, insbesondere der Gesetzgebung der Kon-

Digitized by Google

stituante gewesen sei". Und er hat nach Ansicht v. Meiers auch insofern ein falsches Bild entworfen, gegen die geschichtliche Wahrheit gefehlt, als er den Zustand des preußischen Staates vor 1806 als den der Stagnation oder der Degeneration charakterisiert. Gegen diese beiden Hauptpunkte richtet sich die Darstellung v. Meiers im zweiten Bande, die übrigens von seiner früher vertretenen Ansicht in manchen Punkten abweicht. Es kann auf das Werk Lehmanns, dessen Kenntnis für die Beurteilung der Streitfrage unbedingt erforderlich ist, hier nicht eingegangen werden Es sei nur bemerkt, daß der Verfasser vielfach neue archivalische Quellen benutzt hat, daß das Werk von der Pertzischen Darstellung durch eine stärkere Hervorhebung des Anteils Steins an der „Wiedergeburt Preußens" (nach v. Meier gibt es allerdings eine solche nicht) und Deutschlands, sowie in Einzelpunkten abweicht. Hervorheben möchte ich jedoch schon an dieser Stelle, daß die Lektüre der Werks von Lehmann in mir nicht den Eindruck hervorgerufen hat, als habe er jene These ausdrücklich vertreten. Vielmehr geht meines Erachtens aus dem Werke deutlich hervor, daß Stein der Revolution innerlich fremd und ablehnend gegenüber gestanden hat, wenn auch der Verfasser zweifellos der Anschauung ist, daß Stein durch die Ideen seiner Zeit, die Ereignisse in Frankreich, sowie vom Napoleonismus nicht unberührt geblieben ist.

v. Meier gibt im ersten Band unter den Prolegomena einen Ueberblick über die politischen Ideen des 17. und 18. Jahrhunderts, über den Entwicklungsgang des Naturrechts, die Lehre von der Gewaltenteilung und die Theorien von Adam Smith. Man folgt gerne der zwanglos temperamentvollen Darstellung des Verfassers, dem es auch überlassen sein muß, das Maß des von ihm zu Bietenden zu bestimmen, da es sich bei diesem ersten Bande ja tatsächlich um nicht mehr als eine Einleitung handelt. Man wird ihm zustimmen, wenn er be-

Digitized by Google

hauptet, „daß die Freiheit und der Kultus des Individuums die Entfaltung der Persönlichkeit, die zuletzt alle objektiven Bande zu zersprengen suchte, besonders in Deutschland unabhängig vom Naturrecht aufgekommen sei", wenn man auch nicht übersehen darf, daß das Naturrecht durch seine atomisierende Tendenz der individualistischen Strömung mittelbar förderlich ist. Andererseits möchte man doch einen leisen Zweifel entgegensetzen, wenn v. Meier in dem Abschnitte über die „Verwirklichung dieser Ideen" (S. 87) gelegentlich behauptet, „die ganze Blüte der heutigen englischen Industrie sei noch unter dem Schutzzoll herbeigeführt". Desgleichen, wenn S. 92 behauptet wird, daß bei der Gründung der Neu-England-Kolonien „die Religion von vorneherein Privatsache" gewesen sei. Gerade im Gegenteil ist dort das strengste Staatskirchentum sowohl zugunsten der Kirche von England als des kongregationalistischen Bekenntnisses durchgeführt worden und lediglich das kleine Rhode-Island hat von vorneherein und bis zur Gründung der Union die vollkommene Trennung von Staat und Kirche durchgeführt. Eine ausführliche Darstellung wird der Entwicklung des öffentlichen Rechts und der Verfassungssysteme unter der französischen Revolution und dem Napoleonismus gewidmet. Daran schließt sich ein Ueberblick über die französischen Einrichtungen des Königreichs Westfalen, die ja für die Invasion französischer Institutionen in Deutschland von größter Bedeutung sind. Es folgen einige Bemerkungen über die Aufnahme der französischen Revolution in der deutschen Literatur, die gegenüber den Arbeiten Hippolyte Carnots und Jaurès zu dieser Frage einige Ergänzungen hinsichtlich der Stellungnahme J. H. Campes und Wielands bringen.

Das Schwergewicht der Arbeit v. Meiers liegt im zweiten Bande. Der Titel: „Preußen und die französische Revolution" ist meines Erachtens geeignet, über das Thema und die Beweisführung irre zu führen. Denn bei der Reform-

Digitized by Google

gesetzgebung Preußens kann es sich doch nicht nur um Einflüsse handeln, die von der Revolution ausgegangen wären, sondern vielmehr von der gesamten französischen Gesetzgebung, die sich auf die Reform und Neuorganisation des Staates bezog. Die Revolution selbst hat, wie ja schon längst anerkannt ist, nur einen großen Teil der unter dem ancien régime beabsichtigten und geistig ausgereiften Reformmaßregeln durchgeführt, zum großen Teile aber ist ihr Werk erst unter der Herrschaft Napoleons vollendet worden, wie es in dieser Form fast unverändert heute noch fortbesteht. Ich meine daher, daß es sich nicht nur darum handeln kann, festzustellen, ob in Preußen die Grundsätze der Revolution, d. h. des Umsturzes in der politischen Machtverteilung Geltung erlangt haben, sondern darum, ob das in jener Zeit in Frankreich geschaffene Recht unmittelbar oder mittelbar auf die Neuorganisation des preußischen Staates eingewirkt hat; und tatsächlich hat v. Meier die Frage in diesem ihrem weiteren Umfange beantwortet.

Zum Beweis der These, daß der preußische Staat vor 1806 durchaus trefflich organisiert, „im Zustand fortschreitender Entwicklung" sich befunden habe, entwickelt der Verfasser zunächst ein Bild der Organisation des preußischen Staates im 18. Jahrhundert. Auf Grund der neueren Arbeiten vor allem Schmollers und Hintzes über diese Zeit kommt er zu einem außerordentlich günstigen Urteil über diese Epoche, in der er die eigentlichen Grundlagen des preußischen Staats bereits gelegt und ihn eigentlich bereits für vollendet ansieht. Die Begeisterung für den Beamtenstaat führt den Verfasser dazu, die Schattenseiten des Beamtentums jener Zeit, über dessen schlechte Eigenschaften, Käuflichkeit und Mietlingsgeist nicht bloß Friedrich Wilhelm I. sondern noch Stein geklagt hat, zu übersehen. Wenn auch nach der Natur der Sache wesentlich fremde Forschungen die Grundlage für die Darlegungen v. Meiers bilden, so möchte ich doch hervorheben, daß die Darstellung

Digitized by Google

v. Meiers vor allem durch die richtige Betonung der Bedeutung der Heeresverfassung für die Verwaltungsorganisation einen guten Gesamtblick auf das Ganze gibt. In dem zweiten Abschnitte wird die „Haltung der preußischen Regierung vom Tode Friedrichs des Großen bis zur Schlacht bei Jena" geschildert, oder — besser — verteidigt. An die Darstellung der Reformgesetzgebung unter den beiden Königen reihen sich außerordentlich wertvolle Beobachtungen über die Umwandlung des Beamtentums in dieser Zeit. Es ist der Träger der neuzeitlichen, der liberalen Ideen, ja es verfällt vielfach sogar einem uns heute fast unverständlichen Radikalismus. Theoretisch ist von großer Bedeutung die Lehre Adam Smiths, die durch den Königsberger Nationalökonomen Kraus weiter verbreitet wird, dann aber ist deutlich der Einfluß Kants, vor allem auf die Beamten der Provinz Ostpreußen, zu erkennen. Von großem Interesse sind hiefür die „Beiträge zum republikanischen Gesetzbuch", die im Jahre 1800 in Königsberg erschienen und den späteren Kanzler von Preußen, Morgenbesser, zum Verfasser haben. Aus dem Auszuge, den v. Meier hievon gibt, geht hervor, daß diese Naturrechtler von wirklichem Individualismus ziemlich entfernt gewesen sind. Dies gilt auch von dem Liberalismus des übrigen Beamtentums, das in der Wirklichkeit immer noch absolutistisch zu denken gewohnt war.

v. Meier kommt zu dem Schlusse, daß unter Friedrich Wilhelm II. in Preußen im Gegensatz zu allen übrigen europäischen Staaten „unablässig am Staate gearbeitet" worden sei. Nun ist es zweifellos richtig, daß unter diesen beiden Königen eine Reihe von Reformprojekten aufgetaucht ist, allein für die innere Kraft, die diesem Beamtentum innegewohnt hat, ist es denn doch bezeichnend, daß es erst der energischen Initiative Steins und Hardenbergs auf dem Gebiete der Zivilverwaltung, Scharnhorsts, Gneisenaus auf dem Gebiete der Militärverwaltung gelungen ist, jene Maßnahmen durchzuführen, die erforder-

Digitized by Google

lich waren, um dem Staat unter den seit dem siebenjährigen Kriege doch sehr veränderten politischen Verhältnissen die erforderliche Leistungsfähigkeit und Spannkraft zu verleihen. Auch ist es wohl eine jener Uebertreibungen, zu denen der für das vorkonstitutionelle Preußen begeisterte Verfasser neigt, wenn er der Verwaltung sämtlicher übrigen europäischen Staaten Unfruchtbarkeit und Stillstand während des ganzen 18. Jahrhunderts vorwirft. Uebrigens hebt v. Meier ganz richtig hervor, daß unter den großen Männern, die die Reform des preußischen Staatsorganismus durchgeführt haben, eine Reihe von Nichtpreußen sich befanden, von dem Reichsfreiherrn von Stein abgesehen, Blücher, Gneisenau, Scharnhorst, Niebuhr, Arndt. Es ergibt sich daraus nicht, daß das preußische Beamtentum zur Durchführung des großen Werkes nicht die geeigneten Führer besessen hätte, allein andererseits doch die Tatsache, daß nicht alles „der preußischen Wurzel" entstammt, der der Verfasser alles Große entspringen zu lassen geneigt ist.

In einem eigenen Kapitel wird „die Stimmung der Bevölkerung und die Schlacht bei Jena" behandelt. Hiebei ist dem Verfasser durchaus zuzustimmen, wenn er behauptet, nicht die französische Revolution „habe die Kugel ins Rollen gebracht, die Reform beschleunigt, sondern 17 Jahre nach dem Ausbruch der Revolution die Schlacht bei Jena". Allein es ist nur eigentümlich, daß der Verfasser, trotzdem er der Niederlage von Jena diese Bedeutung beimißt, erklärt, die Niederlage bei Jena „habe mit den innern Zuständen Preußens gar nichts zu tun". Wenn auch zuzugeben ist, daß die Niederlage selbst durch eine unglückliche Konstellation der auswärtigen Politik zum großen Teile bedingt ist, so hat doch das Verhalten sowohl der preußischen Militärstellen wie der Zivilbehörden nach der Schlacht von Jena, die Mutlosigkeit des Königs bewiesen, daß dem Staate als solchen die innere Spannkraft fehlte, um auch nach einer so schweren Niederlage nur

Digitized by Google

den Versuch einer Gegenwehr zu unternehmen. v. Meier selbst hat in seinem ersten Werke über die „Reform der Verwaltungsorganisation" S. 139 selbst treffend bemerkt, das Ziel der Steinschen Reform sei gewesen, „die verloren gegangenen Beziehungen des Staats zu seinen Bürgern wieder herzustellen, um in den Untertanen diejenige Hingabe an das Gemeinwesen zu wecken, die bei der Katastrophe von 1806 so sehr vermißt worden war". Es hatte sich gezeigt, daß das Friederizianische System, den Staat ausschließlich nach dem Muster der Armee von oben nach unten bureaukratisch zu regieren, versagt hatte, als es galt, einer Macht gegenüber sich zu verteidigen, die auf einer neuen Grundlage aufgebaut war. Hierin liegt meines Erachtens der Hauptirrtum v. Meiers gegenüber der Lehmannschen Darstellung. Es ist v. Meier, wie noch zu erwähnen sein wird, durchaus gelungen, nachzuweisen, daß die materielle Gestaltung der preußischen Reformgesetzgebung in vielen wichtigen Punkten durchaus unabhängig von den französischen Institutionen entstanden ist, daß vor allem das revolutionäre Prinzip der Volkssouveränität weder formell anerkannt noch irgendwie materiell verwirklicht worden ist, allein v. Meier übersieht, daß die Revolution in Frankreich tatsächlich die Grundlage des Staats vollkommen verändert und diesen Charakter auch unter dem absoluten Despotentum Napoleons beibehalten hat. In dem Frankreich des ancien régime war der dritte Stand lediglich Objekt der absolutistischen königlichen Regierung. Es gab keinen französischen Nationalstaat in unserm Sinne, wenngleich das französische Nationalgefühl ganz anders entwickelt war als das Gefühl der Zusammengehörigkeit der Untertanen eines deutschen Landesherrn. Die Revolution hatte jenes alte Regiment beseitigt, hatte den vom französischen Volke getragenen Nationalstaat entstehen lassen. Darin lag für jene Zeit das Neue und der Unterschied von dem Zustande in den deutschen Territorien

Digitized by Google

und in Preußen. Es gab vor 1806 keine preußische Nation, die ja als solche später im 19. Jahrhundert politisch von Bedeutung geworden ist. Es gab lediglich die vereinigten Länder der preußischen Monarchie, die nicht einmal unter einer einheitlichen Staatsverwaltung, wie in Frankreich, standen. Es gab nicht Preußen, sondern nur Untertanen des preußischen Königs. Ihm war sein Land, — denn es war kein Staat in unserem Sinne, — ein Unternehmen, ein Gegenstand und Mittel zur Vergrößerung seiner Macht. Gerade die neueren Forschungen zur Geschichte Preußen unter seinen ersten Königen haben gezeigt, daß Land und Leute nur dazu da waren, eine Armee zu unterhalten, die dazu dienen sollte, die Macht der Dynastie zu vergrößern. v. Meier hat dieses Moment in seiner Darstellung selbst deutlich herausgestellt. Er erinnert an das Wort v. Schrötters: „Preußen war damals nicht ein Land mit einer Armee, sondern eine Armee mit einem Lande, welches als Standquartier und als Verpflegungsmagazin diente...." Es war dies die Weiterentwicklung des patrimonialen Staates, die sich in Preußen von der Entwicklung anderer kleinerer deutscher Territorien dadurch unterschied, daß den preußischen Königen das Land nicht als ein Fonds zur Befriedigung von Liebhabereien und Gelüsten, sondern als Mittel zu einer expansiven Machtpolitik erschien. Es war meines Erachtens klar, daß in einem solchen Organismus selbsttätige Kräfte sich nicht entwickeln konnten, denn die Menschen waren ja nur Mittel zum Zweck; und mochte Napoleon die Volksrechte noch so sehr beschnitten haben, darin war er jenen aus einer andern Zeit stammenden Staatsorganisationen überlegen, daß er es verstand, den im Gefühl der nationalen Zusammengehörigkeit liegenden Elan auszunützen. Genug, der Verlauf der weiteren Entwicklung hat ja gezeigt, daß Napoleon tatsächlich nur dort wirksam bekämpft worden ist, wo man gegen ihn die Nationalität geweckt hat. In dieser Richtung haben sich die Reformen Steins, dem doch

Digitized by Google

schließlich die Wiederaufrichtung Preußens 1812 und 1813 zum großen Teil zu danken ist, bewegt. Das, was Stein immer betont hat und was ihn von Hardenberg und der Mehrzahl seiner preußischen Mitarbeiter unterscheidet, ist die Weckung der populären Bewegung, gegen die die Vertreter des alten Regimes bald mit den größten Bedenken, bald geradezu leidenschaftlich gekämpft haben. „Die in der Nation liegenden Kräfte müssen geweckt werden", das war das Programm Steins, ein Gedankengang, der den preußischen Königen und ihrem Beamtentum von 1800 fremd war und nach der historischen Lage der Dinge auch fremd sein mußte. Die Schlacht von Jena hat bewirkt, daß der preußische Staat tatsächlich auf eine andere Grundlage gestellt wurde. Teils hat die Reformgesetzgebung, teils die anfangs nur widerstrebend eingeführte allgemeine Wehrpflicht, teils die „Levée en masse" zu deutsch der Landsturm, dies bewirkt. Das Gefühl nationaler Zusammengehörigkeit, der Gedanke, daß das deutsche Heer das deutsche Volk ist, das unterscheidet uns heute von den Preußen vor der Schlacht bei Jena. Ich meine, man kann die Geschichte vorurteilslos und ohne Leidenschaft betrachten. Es wäre verfehlt, wollte man aus dem damaligen Zustande des preußischen Staates den Menschen, die ihn leiteten, einen Vorwurf machen, wollte man ihre geistigen oder moralischen Qualitäten bezweifeln. Es ist nur zu verständlich, daß das Königtum und Beamtentum von seinem Standpunkte aus nach seinem besten Wissen den Staat in der bestehenden Form zu erhalten suchte. Allein man darf deswegen den Wert der aus jenem äußeren Anlaß notwendig gewordenen Reform nicht unterschätzen. Wollte man die von der früheren Ansicht v. Meiers abweichende These, daß „die Niederlage von Jena mit den inneren Zuständen Preußens nichts zu tun habe", akzeptieren, so käme man eigentlich zu dem Schlusse, daß die Bestrebungen Steins und seiner Mitarbeiter überflüssig gewesen seien und daß er besser sein Re-

Digitized by Google

formwerk unterlassen hätte. Es braucht nach dem Gesagten auf die Einzelheiten in der Beweisführung v. Meiers nicht eingegangen zu werden z. B. darauf, daß er geltend macht, daß am Oberbefehl bei Jena das preußische „Junkertum" nicht beteiligt gewesen sei usw.

In dem dritten Abschnitte wird die Reform Steins behandelt. Ihr geht voran eine in den Hauptzügen gelungene Charakteristik Steins, die, soweit sie sein Verhältnis zur französischen Revolution behandelt, auch vielfach Neues bringt. Auf die Polemik gegen Lehmann in den Einzelpunkten kann hier nicht eingegangen werden, wenn auch zu bedauern ist, daß der Verfasser seinem Gegner geradezu den Vorwurf macht (S. 239), daß er die Benutzung archivalischer Quellen anderen erschwere. Aus dem Kapitel, das die Beamtentätigkeit Steins zur Zeit des alten Staatswesens behandelt, ist hervorzuheben, daß nach v. Meier „alles was zur Zeit der Steinschen Verwaltung in Westfalen von Reformmaßregeln ins Leben getreten ist, nur der Abglanz dessen gewesen sei, was im Zentrum des Staats für den Gesamtstaat angeordnet wurde". Auch im übrigen steht die Auffassung v. Meiers über die Bedeutung der westlichen Provinzen und die Tätigkeit Steins in vollem Gegensatz zu der Lehmanns. Im folgenden wird sodann geprüft, „ob und inwieweit die sämtlichen Gesetze und Gesetzentwürfe der Steinschen Zeit französische Nachahmung oder aus preußischer Wurzel hervorgegangen sind". Zu dieser auf die einzelnen Punkte eingehenden Polemik ist von vornherein zu bemerken: die Methode Lehmanns, mittels deren er französische Nachahmungen nachzuweisen sucht, ist bedenklich. Er führt nämlich in den meisten Fällen nicht den unmittelbaren Nachweis der Beeinflussung durch ein bestimmtes Muster, sondern sucht durch allgemeine, juristisch vielfach anfechtbare Rechtsvergleichung sein Ziel zu erreichen. In diesem Punkte gelingt es v. Meier, der ja als hervorragender Kenner des Verwaltungsrechts an sich ein

Digitized by Google

Uebergewicht hat, Lehmann eine Reihe von Irrtümern nachzuweisen. Andererseits leidet die Polemik v. Meiers darunter, daß es ihm wesentlich darauf ankommt, die Unabhängigkeit Steins von der französischen Revolution zu beweisen, während, wie schon erwähnt, es auf die Gesamtheit der französischen Institutionen ankommt, wie sie vielfach erst durch den Napoleonismus ihre entscheidende Gestalt erhalten haben. So gelingt es v. Meier (S. 271), schon eine angebliche Nachahmung unter dem alten Staatswesen als hinfällig nachzuweisen und er betont, daß auch das statistische Bureau in Preußen nicht einem französischen Vorbild seine Entstehung verdankte, sondern „aus preußischer Wurzel entsproßen sei" (S. 274). Es werden die wirtschaftlichen Maßnahmen erörtert, sodann wird der Behördenorganisation nachgegangen. Am wichtigsten wird die Frage in der Behandlung der Städteordnung, die in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung, in den grundlegenden Bestimmungen allerdings von dem französischen Vorbilde sich ziemlich entfernt. Schließlich führt v. Meier den durchaus gelungenen Nachweis, daß die ständischen Pläne Steins durchaus nicht den französischen Vorstellungen einer Volksvertretung entsprechen. In der Frage des Steuer- und Finanzwesens und der allgemeinen Wehrpflicht hat tatsächlich eine Beeinflussung durch Frankreich stattgefunden. Dabei kann es nicht darauf ankommen, ob die allgemeine Wehrpflicht in Frankreich unter dem allgemeinen Elan der Nation oder erst unter dem Drange bitterer Notwendigkeit eingeführt worden ist. v. Meier kommt zu dem Schlusse, daß Stein keine einzige der revolutionären Institutionen nachgeahmt habe. „Wirkliche Nachahmung der französischen Revolution waren zuerst bei der Armee, dann aber auch beim Zivil, die Abschaffung von Zopf und Puder, sowie der Ersatz der Kniehosen durch lange Hosen" Aus dem bereits früher Gesagten ergibt sich, daß ich diesem Ergebnisse nicht vollkommen zustimmen kann. Richtig ist zweifellos, daß Stein

Digitized by Google

seiner Grundanschauung nach autoritär-konservativ dachte, daß ihm die französische Vorstellung der Volksrechte, der Volkssouveränität fremd war, daß er in Gegensatz sowohl zu den Franzosen seiner Zeit wie auch zu den weltbürgerlich aufgeklärten deutschen Zeitgenossen stark religiös, historisch und national veranlagt war. Wenn er als deutscher Reichsfreiherr, der seine Dienste ursprünglich Oesterreich hatte widmen wollen, auch nie ganz in jenem Preußentum aufgegangen ist, das seine Mitarbeiter bestimmte, wenn ihm vor allem nach seiner Entlassung Preußen nur von Wert war, soweit es zur Befreiung Deutschlands in Betracht kam, so fügt sich doch zweifellos seine politische Gesamtanschauung der in dem Preußen seiner Zeit herrschenden durchaus ein. Es ist auch v. Meier zuzugeben, daß Stein auch ohne die Schlacht von Jena zu seinen Reformmaßregeln gekommen wäre. Er war ein kluger, energischer, klarsehender Mensch, der die Schäden einer einseitigen Bureaukratie erkannte und der praktisch genug war, einzusehen, daß es zur Erreichung und Förderung der Zwecke der Gesamtheit — und stets handelte es sich nur um sie — außerordentlich förderlich wäre, wenn man die Kräfte für den Staat nutzbar machte, die in den nicht zum Beamtentum gehörigen Berufsständen stecken. Von diesem Gesichtspunkte aus erklärt sich durchaus natürlich sein Plan, in die staatlichen Behörden nichtbeamtete Private als Räte aufzunehmen, die mit ihrer Sachkenntnis und dem an den Erscheinungen des Lebens geübten Blick die Berufsbeamten unterstützen sollten. Und aus denselben Erwägungen erklärt sich seine Neigung, die Provinzialstände zu beleben d. h. die Interessen der am Lande unmittelbar Beteiligten zu wecken und der Gesamtheit nutzbar zu machen. v. Meier hat durchaus richtig betont, daß es Stein im Gegensatz zu dem liberal-individualistischen Hardenberg sich stets um die Interessen der Allgemeinheit gehandelt habe, und diese Gesamtanschauung war schließlich noch be-

Digitized by Google

sonders charakterisiert durch die sittliche Strenge, die ihn erfüllte.

Allein trotz alledem muß doch gesagt werden, daß Stein revolutionäre Ideen seinen politischen Zielen dienstbar gemacht hat. Die Divergenz der beiden genannten Gelehrten erklärt sich daraus, daß der Biograph Steins dessen Gesamtwirken darzustellen hat und damit vor allem Steins Anteil an der Befreiung Preußens und Deutschlands zu würdigen hat, während v. Meier sich darauf beschränken kann, die tatsächlich zustande gekommene Reformgesetzgebung und etwa die nicht ausgeführten Pläne des preußischen Staatsministers auf ihre Beeinflussung durch französische Vorbilder hin zu untersuchen. Gerade die Tätigkeit und der Anteil Steins an der Befreiung Deutschlands aber zeigt meines Erachtens, daß sich der Reichsfreiherr revolutionärer Mittel bedient hat. v. Meier bestreitet zwar, daß das Nationalitätsprinzip durch die Revolution zum Sieg geführt worden sei, allein, wie schon erwähnt, meines Erachtens zu Unrecht. Auch weiterhin kann nicht daran gezweifelt werden, daß die Volksbewaffnung, die ja der preußischen Partei am Hofe Friedrich Wilhelms III. nur schwer abgerungen werden konnte, die in Oesterreich schon vorher unternommen worden war, eine Maßnahme des revolutionären Direktoriums zum Vorbild hat, daß der Uebergang Yorks zu den Russen ein Bruch mit den Prinzipien des preußischen Staates war, daß alle weiteren auf die Insurrektion des preußischen Volkes gerichteten Aktionen Steins und Arndts revolutionärer Natur waren, wie dies ja auch von manchen Zeitgenossen vorwurfsvoll eingewandt worden ist. Die Erhebung des preußischen Volkes gegen die napoleonische Herrschaft war etwas, was den Anschauungen der preußischen regierenden Klasse vor 1806 durchaus zuwiderlief. Der nach 1815 einsetzende Rückschlag hat dies ja auch zur Genüge bewiesen. Durch die Weckung dieser Volksbewegung ist etwas durchaus Neues in die deutsche Welt gekommen und es wäre

Digitized by Google

verfehlt, Stein hieraus einen Vorwurf zu machen. Gerade hierin zeigt sich der große Staatsmann. Ihm handelt es sich nicht darum, im Leben Theorien zu verwirklichen, seien sie auch durch altes Herkommen oder durch Bewährung in früheren politischen Verhältnissen geheiligt. Der wirklich große Staatsmann ergreift das Mittel, das ihm zur Erreichung eines oft sehr naheliegenden, aber um so notwendigeren Zweckes geeignet erscheint. Das Wirken Bismarcks liefert uns hiefür genügend Beispiele. Wer wollte leugnen, daß die Einräumung des allgemeinen — wenn auch ursprünglich nur öffentlichen — Wahlrechts durch Bismarck nicht seiner innern politischen Gesamtanschauung entsprach. Bismarck war seiner Geburt und seinem Stande nach, durch seinen nach Herrschaft strebenden Willen, infolge der tatsächlich errungenen Machtstellung jedem Volksregiment oder einer parlamentarischen Herrschaft durchaus abgeneigt. Es ist durchaus verständlich, daß ihm eine autoritäre, wenig eingeschränkte Regierungsform am meisten entsprach. Und doch führte er, der vom liberalen Naturrecht französischen Ursprungs weit entfernt war, jene „stärkste der freiheitlichen Künste" in die innere Politik des von ihm zu gründenden Bundesstaates ein — weil eben die augenblickliche äußere politische Lage dies zu fordern schien. Wird man hier von französischen Einflüssen auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens oder Deutschlands sprechen können? Man wird diese Frage bejahen müssen. Man wird sich bewußt bleiben, daß der, der diese Institution geschaffen hat, nicht von französischen Theorien und Ideen beeinflußt war, aber man wird den französischen Ursprung der Institution als solcher kaum leugnen können.

Es scheint mir daher von großem Wert zu sein, daß v. Meier untersucht hat, inwieweit die preußischen Gesetze und Institutionen jener Jahre tatsächlich ihrem inneren Aufbau nach auf französische Vorbilder zurückgehen und inwieweit sie der sachgemäßen Berücksichtigung der eigentümlichen Verhält-

Digitized by Google

nisse des preußischen Staatswesens entspringen, oder, um den v. Meierschen Ausdruck zu gebrauchen, „aus preußischer Wurzel entsprossen" sind. Hiebei ist jedoch daran zu erinnern, daß in dem Gesamtleben des Staates und dem Einfluß der Zeitereignisse und der Zeitgedanken vielfach unter der Führung Steins Wandlungen sich vollzogen haben, die in der Rechtsordnung zunächst nicht zum Ausdruck gekommen sind, tatsächlich aber den Staat auf eine neue Grundlage gestellt haben. Den wesentlichen Unterschied erblicke ich, wie schon gesagt, darin, daß die Organisation des Staates durch das nationale Element verändert worden ist, daß die Menschen, die durch einen aufgeklärten Absolutismus bis dahin regiert worden waren, zum Bewußtsein gekommen sind, daß sie nicht lediglich als Untertanen, durch Zufall unter einem Herrscher vereint sind, sondern daß sie ein Volk sind und als solches einen Staat bilden.

In einem vierten Abschnitt werden die Hardenbergschen Reformen behandelt, wozu vielfach neuer wertvoller Stoff beigebracht wird. Auch hier neigt v. Meier dazu, eine Nachahmung des französischen Vorbildes nur in nebensächlichen Dingen anzunehmen. Zusammenfassend spricht sich der Verfasser im Anschluß an Hintze dahin aus, „daß die eigentlich grundlegende Epoche für den preußischen Staat die Regierung Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Großen sei....., daß durch die Reformperiode der monarchische Militär- und Beamtenstaat nicht in der Wurzel verwandelt, nicht vom Ziele abgelenkt, sondern nur modifiziert sei, daß die Reform nur ein Ingrediens, nicht das eigentliche konstitutive Element in unserm heutigen Staate sei...." „Das historische Urteil braucht nicht das Werk Friedrichs des Großen zu verdammen, um dem Werke Steins gerecht zu werden". An diesen letzten Satz möchte ich noch einige Bemerkungen anknüpfen. Die Schrift v. Meiers macht vielfach den Eindruck, als ob sie, wenn auch nur unbewußt, die für die moderne Parteipolitik bedeutsame Tendenz hätte, den preußischen

Digitized by Google

Staat vor 1806 in einem trefflichen Zustande darzustellen und im Sinne der oben wiedergegebenen Ausführungen zu beweisen, daß Preußen unter der absolutistisch-bureaukratischen Regierung zu einer Zeit, da das Beamtentum noch nicht durch eine Volksvertretung beschränkt war, vortrefflich gefahren sei. Eine Reihe von gelegentlichen Bemerkungen, die bei der temperamentvollen Schreibweise des Verfassers nebenaus sprühen, zielen auf die moderne Tagespolitik in diesem Sinne. Ich kann einer solchen Geschichtsbetrachtung nicht zustimmen. Es wäre durchaus unhistorisch, „das Werk Friedrichs des Großen zu verdammen". Denn wer wollte leugnen, daß es zu seiner Zeit eine geeignete und vielleicht von einigen kleinen Mängeln abgesehen, technisch hervorragende Lösung des damaligen Problems war. Allein alles hat seine Zeit. Das Wachstum des preußischen Staates, das zum großen Teil durch die straffe Staats- und Heeresverfassung Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Großen ermöglicht worden ist, hat zur Folge gehabt, daß sich die rein bureaukratische Regierungsform unter der zentralen Leitung des Königs in seinem Kabinett nicht mehr aufrecht erhalten ließ. Es ergab sich, daß ein den Untertanen lediglich zum Objekt der staatlichen Verwaltung machendes Regierungssystem zwar Kriege zu gelegentlicher territorialer Erweiterung führen kann, daß es aber nicht imstande ist, dem Staat die innere Widerstandskraft und Leistungsfähigkeit zu verleihen, die ihn befähigt, eine die Existenz des Staates selbst gefährdende Niederlage zu überwinden. Eine an den politischen Problemen der Gegenwart orientierte Geschichtsbetrachtung verfällt leicht in den Fehler, zur Rechtfertigung ihres heutigen Standpunktes „eine Ehrenrettung" eines früheren Systems zu unternehmen, deren dieses doch wahrlich nicht bedarf. Man kann aus einem historischen Ereignis verschiedene Schlüsse ziehen. v. Meier sucht nachzuweisen, daß die Niederlage von Jena nur ein durch die äußerliche politische Lage bedingtes Unglück gewesen sei und

Digitized by Google

hinter seinem Lobe des Friderizianischen Beamtenstaates steckt halb deutlich ausgesprochen die Behauptung: Es ist verfehlt, das heutige Beamtentum anzugreifen, heute mit einem Jena zu drohen. Warum? Wertvoller als der Nachweis, daß der Zustand Preußens vor Jena gar nicht so schlecht gewesen sei, der nun um jeden Preis geführt werden soll, ist doch die Ueberzeugung, daß auch eine schwere Niederlage das deutsche Volk nicht vernichten könnte, sondern im Gegenteil die besten Kräfte: Mut, Entschlossenheit, Aufopferungsfähigkeit und Gemeinsinn weckt. Und ebenso verhält es sich mit dem begeisterten Lobe, das dem preußischen Adel und Beamtentum in der Darstellung v. Meiers gespendet wird. Man kann mit den Forschern der preußischen Verwaltungs- und Rechtsgeschichte die hervorragenden Leistungen des Beamtenstaates Friedrich Wilhelms I. anerkennen und doch der Meinung sein, daß die Gegenwart zur Lösung der Probleme der Staatsverwaltung noch anderer Mittel bedarf. Man kann mit Friedrich Wilhelm I. mit Stein und manchen seiner Zeitgenossen den Beamtenstand seiner Zeit gering einschätzen, um dagegen mit Stolz den moralisch unantastbaren, auf einer hohen Bildungsstufe stehenden Beamtenstand unserer Tage als eines der kostbarsten Güter unseres öffentlichen Lebens zu betrachten. Nicht anders verhält es sich mit dem Adel. Der Nachweis, daß der preußische Adel den preußischen Königen in Staat und Heer wertvolle Dienste geleistet habe, kann doch zulassen, für die heutige Zeit den Standpunkt zu vertreten, daß emporgekommene Schichten, dem Staate wertvolle Dienste zu leisten, in demselben oder in höherem Maße geeignet seien. Und umgekehrt wird die Erzählung Lehmanns von dem widerspenstigen reformfeindlichen Verhalten eines großen Teils des preußischen Adels denjenigen, der vorurteilslos die Wandlungen in der wirtschaftlichen und sozialen Stellung des Adels im 19. Jahrhundert beobachtet, doch sicher nicht zur Befürwortung von Maßnahmen gegen den heutigen Adel bestimmen oder über-

Digitized by Google

haupt sein Urteil über den **heutigen** Adel beeinflussen. Ich glaube, daß eine Geschichtsbetrachtung, die jede Zeit aus ihren Verhältnissen heraus zu verstehen und zu erklären sucht, auch der politischen Anschauung der Gegenwart größeren Nutzen bringt als eine nach englischem Vorbild, bewußt oder unbewußt durch die moderne Parteistellung bestimmte Forschung. Denn gerade sie wird dazu führen, jede politische Situation als eine eigentümlich historisch bedingte zu erkennen und sie wird dadurch von dem Dogmatismus oder Doktrinarismus befreien, zu dem das Parteiwesen leicht führt, der aber auch einer sachgemäßen Lösung der Probleme der Gegenwart am schädlichsten ist.

München, 29. Sept. 1908. Dr. Karl Rothenbücher.


Digitized by Google

Verlag von Duncker & Humblot in L

Deutsche Verfassungsgesch

Von

Andreas Heusler.

1905. Preis geheftet 6 M., gebunden 7 M.

Umrisse und Untersuchungen

zur

Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirt geschichte besonders des preußischen im 17. und 18. Jahrhundert.

Von

Gustav Schmoller.

1898. Preis geheftet 13 M., gebunden 14 M. 6. Pf

Denkwürdigkeiten des Staatskanzl Fürsten von Hardenberg.

Herausgegeben von

Leopold von Ranke.

Fünf Bände. 1877. Preis 76 M.

Hardenberg und die Geschichte des preußischen Staates von 1793 bis

Von

Leopold von Ranke.

Zweite Auflage der in dem Werke „Denkwürdigkeiten des Sta Fürsten von Hardenberg" den eigenhändigen Memoiren Hardenbergs be historischen Darstellung.

Drei Bände. 1880. Preis 20 M.

Zur Geschichte Deutschlands und Frank im neunzehnten Jahrhundert.

Von

Leopold von Ranke.

Herausgegeben von **Alfred Dove.**

1887. Preis 12 M.

Zwölf Bücher preußischer Geschich

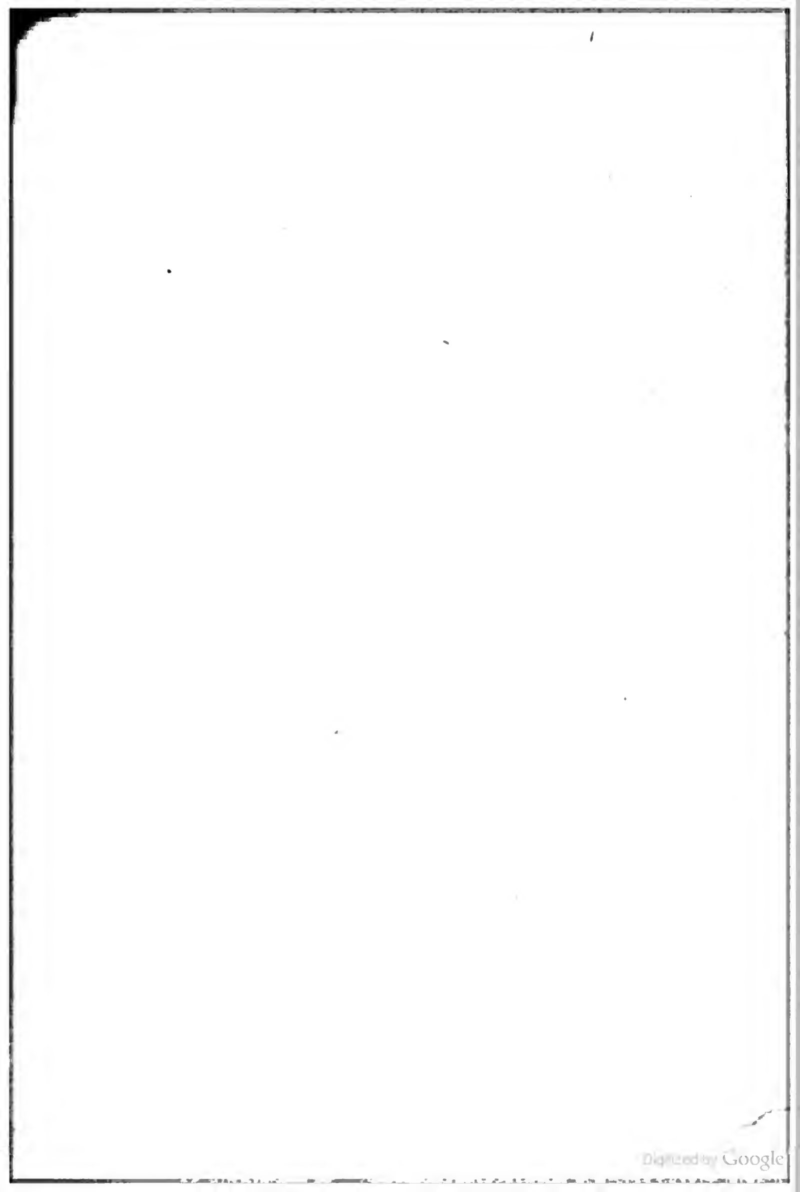
Von

Leopold von Ranke.

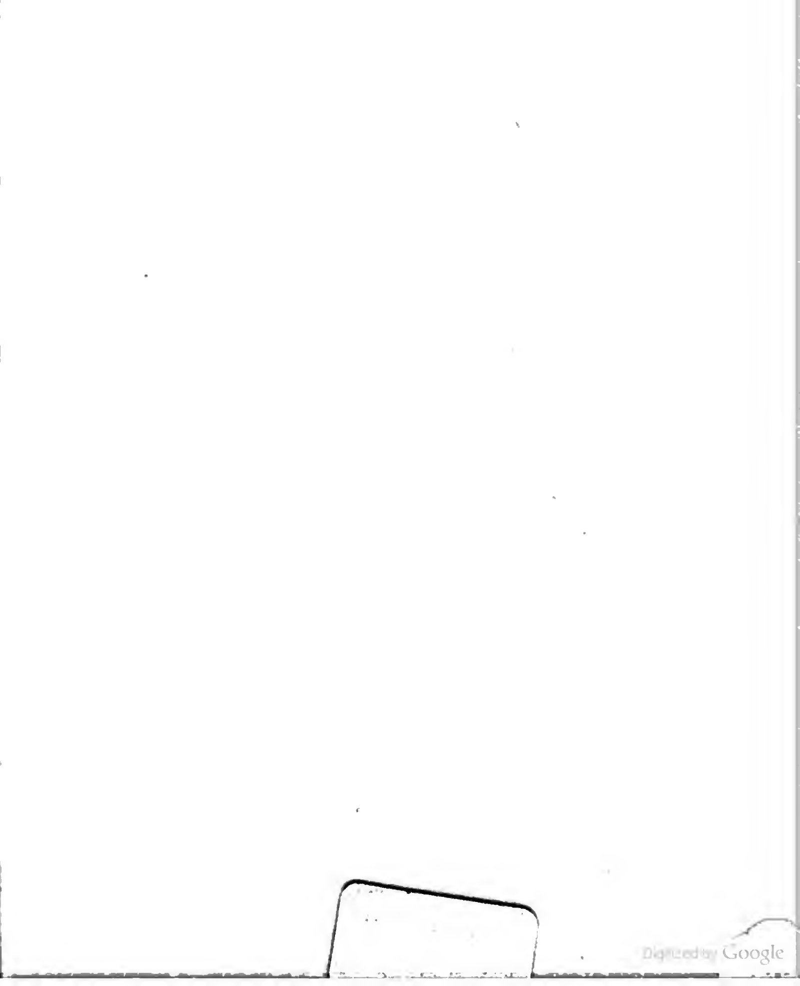
5 Bände. Preis geheftet 25 M., gebunden 31 M.

Piererscho Hofbuchdruckerei Stephan G. . in Altenburg.

Digitized by Google


Digitized by Google

Digitized by Google



Digitized by Google